



Nations Unies

**Examen de la gestion et de l'administration
du Fonds des Nations Unies pour la
population**

Rapport du Corps commun d'inspection

Préparé par Carolina Fernández Opazo



Examen de la gestion et de l'administration du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)

Rapport du Corps commun d'inspection

Préparé par Carolina Fernández Opazo



Nations Unies - Genève, 2023

Résumé

Examen de la gestion et de l'administration du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)

I. Introduction et objectifs de l'examen

Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) a pour objectif de veiller à ce que les femmes et les jeunes puissent accéder à des services de santé sexuelle et procréative de qualité et joue un rôle de premier plan au sein du système des Nations Unies dans la promotion des programmes sur la population. Il a été créé en 1967 en tant que fonds d'affectation spéciale et a commencé ses activités en 1969. Il est entièrement financé par des contributions volontaires de gouvernements, d'organisations intergouvernementales, du secteur privé, de fondations et de particuliers.

Le FNUAP rend compte à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social et au Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du FNUAP et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS).

Le présent rapport est le premier examen de la gestion et de l'administration du FNUAP réalisé par le Corps commun d'inspection (CCI), et il fait partie du programme de travail du CCI pour 2022. Son principal objectif est de fournir une évaluation indépendante de la gestion et de l'administration afin de contribuer à améliorer l'efficacité et l'efficacités du FNUAP dans la réalisation de ses mandats législatifs et des objectifs de sa mission.

II. Principales conclusions

A. Gouvernance et leadership

Les processus de gouvernance mis en place par le FNUAP sont complets et la structure de gouvernance et les cadres dirigeants communiquent régulièrement sur un large éventail de sujets. La planification stratégique est entreprise de manière consultative avec les parties prenantes concernées, y compris les autres entités des Nations Unies. De plus, les enseignements tirés des cycles stratégiques précédents sont pris en considération. Néanmoins, au cours de l'examen, certains problèmes de gouvernance ont été révélés. Le traitement de ces problèmes pourrait améliorer le processus de gouvernance et la transparence dans la gestion globale du FNUAP.

Dans le cadre de cet examen, certains changements visant à renforcer l'indépendance et la transparence dans la gestion de l'organisation sont proposés. Le « ton au sommet » concernant les attentes en matière de conduite disciplinée, éthique, économique, efficace et efficace de la part de l'ensemble du personnel du FNUAP à tous les niveaux et à tout moment, défini par le Conseil d'administration et la Directrice exécutive du FNUAP dans le cadre de la philosophie de gestion, du style de fonctionnement et de la culture organisationnelle du FNUAP, constitue la base d'un contrôle efficace.

Pour l'Inspectrice, montrer l'exemple envoie un message fort à l'ensemble de l'organisation et sert plusieurs objectifs. La limite de la durée du mandat de la Directrice exécutive et la mise en place de périodes de réflexion raisonnables pour les membres du Conseil d'administration en ce qui concerne leur emploi ultérieur au sein du FNUAP sont des mesures destinées à démontrer l'engagement des cadres dirigeants et un engagement ferme en faveur d'une gestion plus transparente. La limite des mandats pour les postes de direction a été considérée par de nombreuses entités des Nations Unies comme un moyen d'introduire de nouvelles idées et perspectives dans une organisation. Toutefois, le poste de

Directeur exécutif du FNUAP n'est pas soumis à une limite du nombre de mandats. L'Inspectrice recommande au Conseil d'administration d'envisager de limiter le nombre de mandats pour le poste de Directeur exécutif du FNUAP.

La fourniture d'un soutien intergouvernemental et la supervision des activités du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS par le Conseil d'administration constituent une tâche difficile, rendue encore plus difficile par les mandats distincts, l'envergure et la nature des activités de chacune des trois entités. Dans son examen, l'Inspectrice demande au Conseil d'administration de consacrer davantage de temps à l'orientation et au contrôle du FNUAP et réfléchit à des solutions plus larges, telles que la création d'un conseil distinct ou l'alignement de la gouvernance du FNUAP avec d'autres programmes des Nations Unies présentant d'étroites synergies programmatiques.

B. Structure organisationnelle

Le siège du FNUAP, qui comprend 14 divisions, bureaux, services et unités, est situé à New York, bien que certaines fonctions du siège soient situées à Genève (humanitaire) et à Copenhague (chaîne d'approvisionnement). En outre, le FNUAP dispose de 6 bureaux régionaux, de 8 bureaux de représentation, de 3 bureaux sous-régionaux et de 121 bureaux de pays et territoriaux. Si les bureaux régionaux, de pays et territoriaux ont des mandats définis, ce n'est pas le cas des bureaux sous-régionaux et de représentation, qui publient des documents d'orientation pour leurs activités, mais n'ont pas de mandat spécifique.

L'Inspectrice s'est également penchée sur la question des délimitations régionales, telles qu'elles sont définies par les différentes entités des Nations Unies. Telle que définie par le FNUAP, la couverture régionale diffère souvent de celle établie par ses principaux partenaires programmatiques des Nations Unies. La différence de couverture géographique régionale établie par les entités des Nations Unies ne facilite pas la collaboration, la programmation conjointe et les partenariats, ce qui peut entraîner des difficultés opérationnelles. Il convient toutefois de noter que le FNUAP ne considère pas qu'il s'agit là d'un obstacle majeur à la collaboration. L'Inspectrice encourage les cadres dirigeants du FNUAP à rechercher un meilleur alignement avec les partenaires dans le cadre de la refonte du système de développement des Nations Unies.

Dans son examen, l'Inspectrice se penche également sur l'initiative des centres de services partagés des opérations régionales du FNUAP et souligne qu'elle devrait être planifiée dans le cadre d'une stratégie globale, conformément aux initiatives de réforme du système de développement des Nations Unies au niveau régional et aux recommandations du CCI sur le sujet incluses dans son rapport sur les possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des services de soutien administratif en renforçant la coopération interinstitutions (JIU/REP/2018/5).

C. Administration, budget et gestion financière

Le FNUAP est financé par des contributions volontaires. Les recettes totales du FNUAP ont considérablement augmenté au cours de la période 2014-2021 (46 %). Toutefois, cette croissance est marquée par une diminution des contributions non affectées (-2 %) et une augmentation de l'utilisation d'instruments de financement fortement affectés (97 %) et est amplifiée par une dépendance continue à l'égard d'un petit groupe de donateurs clés. La diminution des contributions non affectées, ainsi que l'augmentation de l'utilisation de fonds fortement affectés, sont très préoccupantes pour le FNUAP, en raison de l'impact sur la flexibilité du programme, y compris les défis potentiels pour la mise en œuvre du mandat. L'impact potentiel de la crise financière globale et les changements de priorités des principaux donateurs créent des incertitudes et des inquiétudes quant aux perspectives d'avenir à moyen terme, malgré la situation financière actuellement saine du FNUAP.

Le FNUAP déploie de grands efforts pour accroître et diversifier la base des donateurs. L'Inspectrice demande donc un suivi et un rapport étroits des efforts et des résultats obtenus pour réduire la dépendance à l'égard des mêmes donateurs récurrents.

Il convient de noter qu'en raison de liens historiques depuis sa création, le FNUAP fait appel à différents services du PNUD, tels que la trésorerie, les services de ressources humaines et opérationnels, notamment le traitement des paiements, la gestion des investissements, l'administration des avantages sociaux, les services pour les déplacements et les visas ainsi que l'administration du programme des Administrateurs auxiliaires.

D. Gestion des ressources humaines

Dans son examen, l'Inspectrice a pris en compte les cadres et modalités contractuels, les pratiques de recrutement, la classification des emplois, le grade, le genre et la répartition géographique du personnel, les délégations de pouvoir, la formation du personnel ainsi que les relations entre le personnel et la direction.

Le cadre contractuel, tant pour les employés que pour les personnes ne faisant pas partie du personnel, est solide et les options et modalités offertes sont bien structurées. Une nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines a récemment été lancée et l'on s'attend à ce qu'elle contribue à résoudre, entre autres, les problèmes liés à la délégation claire du pouvoir et à une perception préoccupante d'un manque de réactivité de la part de la Division des ressources humaines, qui, combinés à de longues périodes de recrutement, exacerbent l'opinion négative du personnel et de la direction à l'égard de la fonction des ressources humaines et accentuent le manque de transparence perçu dans les processus de recrutement. Toutefois, des améliorations notables peuvent être observées dans les chiffres fournis par le FNUAP pour 2022 en ce qui concerne les délais de recrutement et les taux de vacance. Néanmoins, la délégation de pouvoir renforcée a également suscité des inquiétudes quant à l'autorité des Directeurs régionaux en matière de ressources humaines.

Les résultats les plus préoccupants sont ceux qui concernent les mauvaises conduites. Le sentiment général du personnel est que les cadres dirigeants ne prennent pas les mesures qui s'imposent et se contentent de « remanier » ou de « contourner » les problèmes, en particulier dans les cas d'abus d'autorité et de harcèlement sexuel. Dans son examen, l'Inspectrice reconnaît les efforts déployés par les cadres dirigeants, tels que la création du Groupe de l'intégrité du FNUAP, un groupe de bureaux indépendants mais interconnectés qui s'occupent des questions de justice interne et du bien-être du personnel, et suggère que pour instaurer la confiance et améliorer la transparence des mécanismes existants, le FNUAP devrait faciliter davantage le partage des informations et la prise de décision rapide par les multiples organes chargés de traiter les mauvaises conduites.

E. Gestion des technologies de l'information et de la communication

L'orientation générale suivie par le FNUAP en ce qui concerne la gestion des technologies de l'information et de la communication (TIC) est de donner la priorité à l'utilisation d'outils de collaboration en ligne et d'outils cloud. Cependant, il existe parfois des problèmes de compatibilité avec d'autres agences des Nations Unies qui utilisent la plateforme basée sur Microsoft.

Le projet de transformation des TIC du FNUAP lancé en 2017 est centré sur la mise en œuvre d'un nouveau système de planification des ressources institutionnelles basé sur le cloud, destiné à simplifier la soumission, le suivi, l'approbation et l'établissement de rapports sur ses principaux domaines d'activité, ce qui pourrait permettre au FNUAP de répondre aux futures priorités organisationnelles et mondiales. L'Inspectrice a identifié ce projet comme un risque principal, également en termes d'opportunités perdues, car le projet a subi des changements considérables depuis sa création, y compris des changements importants dans la direction et la gestion. Il a également entraîné des coûts importants, et le FNUAP n'a pas eu beaucoup de marge de manœuvre dans le cadre d'un consortium plus large chargé du développement et du lancement conjoints du nouveau système de planification des ressources

institutionnelles. Au moment de la finalisation du présent examen, le FNUAP a indiqué que le nouveau système avait été lancé avec succès en janvier 2023.

Le FNUAP devrait continuer à suivre de près sa mise en œuvre, y compris les fonctionnalités offertes, les lacunes et l'intégration avec d'autres systèmes utilisés par le FNUAP. L'Inspectrice approuve et encourage les exercices réguliers de suivi et d'évaluation des risques dans le cadre des initiatives de gestion du changement destinées à faciliter le développement, le lancement et la stabilisation ultérieure sans encombre du système Quantum.

F. Gestion des risques et contrôles

Le FNUAP a introduit une nouvelle politique de gestion des risques institutionnels en avril 2022 afin, entre autres, d'améliorer la connaissance des risques et de renforcer la culture du risque au sein du Fonds. Actuellement, l'exercice global de gestion des risques est mis en œuvre au moyen d'une application interne de gestion des risques que le FNUAP prévoit de mettre à jour parallèlement à la mise en œuvre du nouveau système de planification des ressources institutionnelles.

L'un des risques observés concerne la gestion des partenaires d'exécution et les rapports y afférents. En 2021, la mise en œuvre des activités du programme par les partenaires d'exécution représentait environ 33 % des dépenses totales du FNUAP. L'Inspectrice confirme que le FNUAP a mis en place un cadre de contrôle solide pour les activités des partenaires d'exécution. Toutefois, l'importance des ressources confiées aux partenaires d'exécution mérite une attention permanente de la part du FNUAP, et des efforts doivent être déployés pour entreprendre avec précision les activités d'assurance établies dans le cadre de contrôle des partenaires d'exécution et pour refléter les résultats dans les systèmes d'information pertinents en temps opportun.

G. Fonctions de contrôle, suivi et évaluation

La structure de contrôle interne, qui comprend le Bureau des services d'audit et d'investigation, le Bureau de l'évaluation et le Bureau de la déontologie, ainsi que les politiques de contrôle pertinentes fournissent un cadre de contrôle solide pour les activités du FNUAP. La structure de contrôle est complétée par un contrôle externe assuré par le Comité consultatif de supervision, le Comité des commissaires aux comptes et le CCI. Les différents rôles de contrôle joués par les entités susmentionnées sont liés par des processus bien établis, y compris des mécanismes appropriés de suivi et d'établissement de rapports réguliers.

Étant donné que le contrôle est une responsabilité partagée par les États membres, qui s'exerce notamment par leur participation aux organes directeurs et aux conseils, l'engagement d'anciens membres du Conseil d'administration dans la structure de la haute direction du FNUAP ou en tant que membres de l'une de ses entités de contrôle peut être perçu comme un conflit d'intérêts. L'Inspectrice demande donc la mise en place de mesures de protection supplémentaires, telles que des périodes de réflexion, afin de garantir l'indépendance des décisions et de leur mise en œuvre.

L'Inspectrice conclut que le Comité consultatif de supervision ne peut être considéré comme un comité de supervision indépendant, étant donné que la sélection et la nomination de ses membres et l'approbation de son mandat relèvent de la responsabilité de la Directrice exécutive. En outre, son rôle principal est de conseiller la direction et il rend compte directement à la Directrice exécutive. Pour que le Comité soit considéré comme un comité consultatif de supervision véritablement indépendant, ces éléments devraient être révisés conformément aux meilleures pratiques d'audit et aux recommandations antérieures contenues dans les rapports pertinents du CCI. Si ces changements ne sont pas mis en œuvre, le nom du Comité devrait être modifié pour refléter véritablement son rôle (par exemple, Comité consultatif de gestion ou un nom similaire) et un comité consultatif d'audit

indépendant devrait être mis en place conformément aux normes et pratiques professionnelles en matière de contrôle.

L'arriéré et le nombre croissant de dossiers d'enquêtes internes doivent être traités. Le nombre de nouveaux dossiers pour 2022 est le plus élevé des cinq dernières années (139 au 20 novembre) et a déjà dépassé le nombre total de dossiers enregistrés en 2021. Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour réduire l'arriéré actuel. Ce problème est exacerbé par le taux de vacance élevé au sein du Bureau des services d'audit et d'investigation, qui a une incidence sur les performances du Bureau. Selon l'Inspectrice, la mission essentielle du Bureau exige une structure de ressources humaines plus stable, le pourvoi urgent des postes vacants et une vision à long terme de la part de ses dirigeants.

Il convient également de souligner que l'enquête menée auprès du personnel et les entretiens réalisés ont révélé un niveau élevé de méfiance à l'égard des mécanismes de dénonciation. À cet égard, il y a également une évolution positive, puisque l'Inspectrice approuve l'approche, les mesures prises et les objectifs fixés par le Bureau de la déontologie pour répondre au besoin urgent d'accroître la visibilité et la confiance dans les mécanismes de protection du personnel, y compris la protection des lanceurs d'alertes.

H. Sensibilisation et partenariats

Le cadre de la communication au sein du FNUAP est clair, cohérent et complet, et la gouvernance et les directives sont fournies par le biais de diverses politiques détaillées.

Dans une organisation financée sur une base volontaire, il est essentiel, pour atteindre les objectifs stratégiques, d'impliquer les parties prenantes ainsi que de susciter et de maintenir efficacement le soutien du public en faveur de ses objectifs. Un nombre suffisant de ressources doit être alloué à la sensibilisation, à la communication et à la mobilisation des ressources pour garantir des résultats.

L'Inspectrice recommande de suivre et de rendre compte régulièrement, par le biais des rapports relatifs au dialogue structuré sur le financement, des progrès et des résultats obtenus par les différents canaux de partenariat (c'est-à-dire le secteur privé, les organisations de la société civile, les institutions financières internationales, le monde universitaire et les médias).

III. Recommandations

Le présent examen contient six recommandations, dont quatre sont adressées au Conseil d'administration et deux à la Directrice exécutive pour y donner suite. Il existe également 21 recommandations informelles visant à compléter les 6 recommandations et à améliorer l'efficacité et l'efficience globales du FNUAP.

Recommandation 1

Le Conseil d'administration doit, avant la fin de l'année 2024, examiner et recommander au Conseil économique et social et, par l'intermédiaire du Conseil, à l'Assemblée générale, le cas échéant, la fixation de limites au nombre de mandats pour le poste de Directeur exécutif du FNUAP.

Recommandation 2

Le Conseil d'administration souhaitera peut-être envisager, avant la fin de l'année 2024, différentes possibilités pour les modalités de gouvernance du FNUAP, telles que la création d'un conseil distinct pour le FNUAP ou l'alignement sur différents fonds ou programmes des Nations Unies présentant un niveau élevé de synergie programmatique et des domaines d'activité communs au sein d'un même conseil.

Recommandation 3

La Directrice exécutive doit veiller, avant la fin de l'année 2023, à ce que des mesures supplémentaires soient élaborées en vue d'améliorer l'objectivité et la transparence perçue des processus de recrutement et continuer à respecter les politiques établies en la matière.

Recommandation 4

La Directrice exécutive doit suivre de près les risques liés à la mise en œuvre du projet de transformation des TIC et en rendre compte régulièrement au Conseil d'administration, en accordant une attention particulière aux coûts et à la fonctionnalité du nouveau système de planification des ressources institutionnelles et à son intégration avec les systèmes actuels, et adopter des mesures d'atténuation si elle le juge nécessaire. Les rapports doivent être établis avant la fin de l'année 2023 et, par la suite, à chaque session annuelle du Conseil d'administration jusqu'à ce que le projet de transformation soit achevé.

Recommandation 5

Le Conseil d'administration doit envisager et gérer, avant la fin de l'année 2023 et en consultation avec le Secrétaire général, la mise en œuvre de mesures de protection concernant les limites d'emploi de ses membres par le FNUAP, afin de promouvoir l'indépendance et la transparence et de réduire la perception de conflits d'intérêts dans la gestion globale du FNUAP.

Recommandation 6

Le Conseil d'administration doit envisager, avant la fin de l'année 2023, soit la création d'un comité consultatif de supervision indépendant chargé de superviser les activités du FNUAP, soit le renforcement de l'indépendance de l'actuel Comité consultatif de supervision conformément aux meilleures pratiques et aux normes professionnelles en matière de contrôle, notamment en ce qui concerne son mandat, la nomination de ses membres et les liens hiérarchiques, qui devraient être soumis à l'approbation et à la supervision directe du Conseil d'administration.

Recommandations informelles

- Le processus de gouvernance pourrait être renforcé et le Conseil d'administration souhaitera peut-être consacrer plus de temps à l'orientation et à la supervision des activités du FNUAP (voir par. 47).
- La Directrice exécutive doit établir, avant la fin de l'année 2023, le mandat des bureaux sous-régionaux et des bureaux de représentation en définissant, entre autres, leurs rôles, leurs fonctions, leurs liens hiérarchiques, une délégation claire du pouvoir et des responsabilités en matière de contrôle (voir par. 54).
- Dans le contexte des plans visant à établir une modalité de financement pour mobiliser des ressources non essentielles pour les petits États insulaires en développement inclus dans le plan stratégique pour 2020-2025, la Directrice exécutive doit présenter un rapport, dans le cadre de l'examen à mi-parcours du plan stratégique, sur l'état de la mise en œuvre de la nouvelle modalité de financement, sur son fonctionnement et sur les résultats attendus et obtenus (voir par. 76).
- La Directrice exécutive doit suivre de près les efforts déployés pour atteindre les objectifs de financement et accroître la base de donateurs et les ressources non essentielles reçues pour les interventions humanitaires. Par ailleurs, elle doit rendre compte régulièrement au Conseil d'administration, par le biais du rapport relatif au dialogue structuré sur le financement, des actions entreprises, y compris des mesures

correctives, le cas échéant, sur cette question, et mettre à jour la stratégie de mobilisation des ressources (voir par. 91).

- L'Inspectrice est d'avis que, si les nombreuses politiques, procédures et directives du FNUAP lui fournissent un cadre administratif, budgétaire et financier satisfaisant, le fait qu'elles soient présentées sous différents formats et qu'elles ne comportent pas de symboles documentaires peut rendre difficile leur utilisation par les États membres et les donateurs potentiels. En conséquence, la Directrice exécutive doit envisager de publier une compilation numérique contenant le Règlement financier et les règles de gestion financière ainsi que toutes les politiques connexes, dans le même format et en utilisant les symboles documentaires appropriés (voir par. 98).
- La Directrice exécutive souhaitera peut-être entreprendre une analyse coûts-avantages des activités et des services externalisés à des tiers lorsqu'un accord doit être renouvelé ou qu'un nouveau prestataire de services entre sur le marché, afin de déterminer : (a) la commodité d'une collaboration continue ; (b) la possibilité de créer les conditions permettant de fournir ces services en interne ; ou (c) la possibilité d'utiliser des centres mondiaux de services partagés (voir par. 109).
- L'Inspectrice encourage la Directrice exécutive à établir un cadre clair et complet de gestion des ressources humaines pour le FNUAP en unifiant les politiques existantes et en rationalisant leur application (voir par. 122).
- L'Inspectrice est d'avis que la délégation de pouvoir en matière de ressources humaines émise en septembre 2022 ne délègue pas de manière adéquate les fonctions liées aux ressources humaines, mais étend plutôt le contrôle centralisé dans les lieux d'affectation sur le terrain par l'intermédiaire des partenaires commerciaux des ressources humaines nouvellement nommés. La Directrice exécutive pourrait donc envisager d'élargir la délégation de pouvoir aux Directeurs régionaux dans une version révisée du document (voir par. 129).
- L'Inspectrice estime que, dans le cadre de sa fonction de contrôle, le Conseil d'administration pourrait examiner la stratégie en matière de personnel et déterminer si elle est conforme aux attentes énoncées dans le budget intégré pour 2022-2025 (voir par. 145).
- L'Inspectrice encourage la Directrice exécutive à mieux utiliser le mécanisme de rotation en établissant un programme de rotation formel qui pourrait contenir, par exemple, un catalogue de tous les postes soumis à la rotation, par grade, période de service, lieu et indicateurs de difficulté, ainsi que des rôles et fonctions plus techniques (voir par. 148).
- Afin d'instaurer la confiance et d'améliorer la transparence des mécanismes existants, la Directrice exécutive souhaitera peut-être élargir les voies de communication entre les plaignants et les différents organes chargés de traiter les mauvaises conduites en mettant en place un système de suivi des plaintes dans lequel toutes les parties concernées pourraient suivre l'évolution et l'état d'avancement de leur dossier, en tenant dûment compte des règles relatives aux procédures d'enquête, à la confidentialité et à la protection de la vie privée (voir par. 153).
- L'Inspectrice encourage la Directrice exécutive à continuer d'appuyer la création et l'officialisation des associations de personnel de terrain dans les lieux où il n'existe pas encore de telles associations et en consultation avec le personnel du FNUAP (voir par. 155).
- L'objectif de la création du Comité régional de gestion stratégique au sein du Bureau régional d'Europe de l'Est et d'Asie centrale est de promouvoir une gestion participative et transparente. Il s'agit d'une plateforme où les cadres dirigeants au niveau régional et les représentants du personnel discutent de l'orientation stratégique du Bureau, du bien-être général du personnel et de la sécurité, et coordonnent les différents domaines opérationnels. L'Inspectrice est d'avis que la Directrice exécutive devrait envisager la possibilité de créer un comité similaire dans d'autres bureaux

régionaux du FNUAP afin de promouvoir le dialogue entre les cadres dirigeants et le personnel (voir par. 156).

- L'Inspectrice encourage la Directrice exécutive à améliorer davantage les plans d'accueil et d'intégration de l'organisation afin de garantir que le personnel nouvellement arrivé reçoive suffisamment d'informations pour s'acquitter correctement de ses tâches. L'Inspectrice est également d'avis qu'il est important d'inclure la participation des représentants du personnel dans les séances d'accueil organisées pour le personnel de direction nouvellement arrivé afin de l'informer de son rôle en matière de résolution des conflits, de bien-être du personnel et de conditions de travail, ainsi que d'autres politiques pertinentes (voir par. 158).
- L'Inspectrice est d'avis que la Directrice exécutive devrait envisager de mener un examen approfondi du projet de transformation des TIC une fois que le nouveau système de planification des ressources institutionnelles sera opérationnel en 2023 et de faire rapport sur les coûts globaux et les questions liées à l'intégration des principaux systèmes d'information en place (voir par. 170).
- L'Inspectrice encourage les cadres dirigeants à examiner les changements intervenus dans les besoins et les fonctionnalités attendues du nouveau système de planification des ressources institutionnelles depuis le lancement du projet de transformation des TIC et à veiller à ce que ces besoins soient pris en compte de manière appropriée (voir par. 173).
- L'Inspectrice est d'avis que pour généraliser l'utilisation des systèmes de gestion des risques institutionnels au sein du FNUAP, les nouveaux outils de gestion des risques institutionnels devraient être faciles d'accès et intégrés, dans la mesure du possible, au nouveau système de planification des ressources institutionnelles. L'Inspectrice encourage les cadres dirigeants à prendre les mesures nécessaires pour développer ou sélectionner et acquérir rapidement une application d'informations sur la gestion des risques institutionnels, conformément aux exigences établies dans la politique de gestion des risques institutionnels (voir par. 183).
- L'Inspectrice approuve le cadre de contrôle établi pour les activités entreprises par les partenaires d'exécution. Néanmoins, l'importance des ressources confiées aux partenaires d'exécution mérite une attention permanente de la part du FNUAP, compte tenu du risque inhérent de fraude et des difficultés liées à leur performance. Les cadres dirigeants devraient donc déployer des efforts supplémentaires pour entreprendre en permanence les activités d'assurance prévues dans le cadre de contrôle des partenaires d'exécution et en répercuter les résultats dans les systèmes d'information pertinents en temps voulu (voir par. 191).
- Selon l'Inspectrice, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour accélérer la réduction du nombre de dossiers d'enquête ouverts en pourvoyant d'urgence les postes vacants, y compris les postes de direction, au sein du Bureau des services d'audit et d'investigation. Il convient également d'envisager l'allocation extraordinaire de ressources temporaires pour la réduction urgente de l'arriéré dans les dossiers d'enquête (voir par. 255).
- La Directrice exécutive souhaitera peut-être établir des plans à court et moyen terme pour la formation à la communication et à l'utilisation de la technologie et des réseaux sociaux afin de professionnaliser la fonction de communication et de faciliter l'engagement des parties prenantes concernées et la réalisation des objectifs de communication du FNUAP (voir par. 275).
- L'Inspectrice espère que les nouvelles stratégies et les nouveaux instruments en cours d'élaboration permettront de relever les défis du partenariat exprimés dans la stratégie de mobilisation des ressources de 2015 et réitérés dans le plan stratégique pour 2022-2025. Selon elle, les nouvelles stratégies devraient inclure des indicateurs pertinents et clairs visant à faciliter le suivi et l'établissement de rapport régulier, par le biais des rapports relatifs au dialogue structuré sur le financement, des progrès et des résultats obtenus par les différents canaux de partenariat (c'est-à-dire le secteur privé, les

organisations de la société civile, les institutions financières internationales, le monde universitaire et les médias) (voir par. 289).

Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé	v
Acronymes et abréviations	xv
I. Introduction	1
A. Contexte.....	1
B. Objectif et champ d'application.....	2
C. Méthodologie.....	2
D. Remerciements	3
II. Gouvernance et leadership	4
A. Mandat.....	4
B. Gouvernance.....	4
C. Leadership	5
D. Relations avec le Conseil d'administration et les cadres dirigeants.....	7
E. Planification stratégique	9
III. Structure organisationnelle.....	11
A. Siège	11
B. Présence sur le terrain.....	13
C. Couverture régionale	14
D. Coopération au sein du système des Nations Unies.....	16
E. Centre de services partagés des opérations régionales.....	16
IV. Gestion administrative, budgétaire et financière	18
A. Stabilité, prévisibilité et viabilité financières.....	18
B. Cadre financier et budgétaire	24
C. Achats et services partagés	26
D. Évolution des recettes et des dépenses.....	27
V. Gestion des ressources humaines	29
A. Cadre des ressources humaines.....	29
B. Gestion des ressources humaines.....	31
C. Gestion des relations globales entre la direction et le personnel, et gestion des ressources humaines	34
D. Dialogue entre l'association de personnel et la direction et le personnel	36
VI. Gestion des technologies de l'information et de la communication	38
A. Cadre des technologies de l'information et de la communication	38
B. Projet de transformation des technologies de l'information et de la communication	38
VII. Gestion des risques.....	42
A. Cadre de gestion des risques institutionnels	42
B. Évaluation des risques liés à la mise en œuvre du système de planification des ressources institutionnelles	44
C. Gestion des risques et contrôles des partenaires d'exécution	44

VIII.	Fonctions de contrôle, suivi et évaluation	47
A.	Structure de contrôle.....	47
B.	Indépendance du contrôle, transparence, interaction et liens hiérarchiques	50
IX.	Sensibilisation et partenariats	60
A.	Réseaux sociaux.....	61
B.	Ambassadeurs de bonne volonté et autres porte-parole célèbres	61
C.	Site web	62
D.	Engagement des parties prenantes et marque du Fonds des Nations Unies pour la population	62
E.	Partenariats	63

Annexes

I.	Article 17, paragraphe 1, du code de conduite pour les hauts fonctionnaires de la Banque centrale européenne, relatif aux règles d'après-emploi	67
II.	Aperçu des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection	68

Acronymes et abréviations

CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
SSG	Sous-secrétaire général
CCS	Conseil des Chefs de secrétariat pour la coordination du système des Nations Unies
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
TIC	Technologies de l'information et de la communication
IIA	Institut des auditeurs internes
OIT	Organisation internationale du travail
OMI	Organisation maritime internationale
CCI	Centre du commerce international
UIT	Union internationale des télécommunications
CCI	Corps commun d'inspection
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies pour le VIH/sida
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
ONUDC	Office des Nations Unies contre les drogues et le crime
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNU	Université des Nations Unies
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes
OMT	Organisation mondiale du tourisme
SGA	Secrétaire général adjoint
PAM	Programme alimentaire mondial
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMC	Organisation mondiale du commerce

I. Introduction

1. L'examen de la gestion et de l'administration du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) fait partie d'une série d'examens de la gestion et de l'administration menés par le Corps commun d'inspection (CCI) pour ses organisations participantes. L'examen est inclus dans le programme de travail du CCI pour 2022¹ et constitue le premier examen de la gestion et de l'administration du FNUAP mené par le CCI. L'examen est conforme au deuxième domaine thématique de son cadre stratégique à long terme, qui vise à améliorer l'efficacité et l'efficacité des secrétariats respectifs dans l'accomplissement des mandats législatifs et des objectifs de mission établis pour les organisations.²

A. Contexte

2. En juillet 1967, en réponse à la résolution 2211 (XXI) de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a créé un fonds d'affectation spéciale, qui a ensuite pris le nom de Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP). En 1972, l'Assemblée générale a décidé de placer le FNUAP sous son autorité,³ et, en 1987, il a été officiellement rebaptisé Fonds des Nations Unies pour la population.⁴ Le FNUAP vise à garantir que les femmes et les jeunes puissent accéder à des services de santé sexuelle et procréative de haute qualité, y compris la planification familiale volontaire, afin qu'ils puissent faire des choix éclairés et volontaires concernant leur vie sexuelle et procréative.⁵

3. L'organe directeur du FNUAP est le Conseil d'administration, qui est également l'organe directeur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Le FNUAP est dirigé par un Directeur exécutif nommé par le Secrétaire général en consultation avec le Conseil d'administration.⁶ Le siège du FNUAP est situé à New York. Il compte six bureaux régionaux, trois bureaux sous-régionaux et huit bureaux de représentation. Au total, le FNUAP est présent dans plus de 150 pays et territoires.

4. Les activités du FNUAP sont définies dans un plan stratégique quadriennal qui couvre la période 2022-2025.⁷ Le plan stratégique a été approuvé par le Conseil d'administration en juillet 2021 et est le deuxième d'une série de trois plans stratégiques consécutifs menant à 2030. Les objectifs du plan stratégique sont d'accélérer la mise en œuvre du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement⁸ et d'atteindre les Objectifs de développement durable connexes d'ici à 2030.⁹ L'objectif principal actuel du FNUAP est la réalisation de « trois résultats transformateurs », également appelés « trois zéros ».¹⁰

5. Le FNUAP est financé par des contributions volontaires, qui sont soit non affectées (ressources ordinaires, non affectées ou ressources essentielles), soit affectées par les

¹ A/76/34, annexe VII.

² A/74/34, annexe I.

³ Résolution 3019 (XXVII) de l'Assemblée générale, par. 1.

⁴ Décision 42/430 de l'Assemblée générale.

⁵ Le mandat du FNUAP a été adopté par le Conseil économique et social en 1973 dans sa résolution 1763 (LIV).

⁶ Résolution 64/219 de l'Assemblée générale, par. 3.

⁷ DP/FPA/2021/8.

⁸ La Conférence internationale sur la population et le développement s'est tenue au Caire en 1994. Lors de la Conférence, 179 pays ont adopté un Programme d'action demandant que la santé et les droits procréatifs des femmes occupent une place centrale dans les efforts de développement nationaux et mondiaux. Dans le cadre du Programme d'action et de son suivi, le FNUAP a été invité à jouer un rôle de leadership dans les domaines concernés et à rendre compte périodiquement aux États membres des progrès réalisés dans la mise en œuvre du Programme d'action.

⁹ DP/FPA/2021/8, par. 2 et 4 et figure 1.

¹⁰ Ibid, par. 1.

donateurs à un objectif, un programme ou une activité spécifique (autres ressources, ressources affectées ou ressources non essentielles).¹¹

6. Le FNUAP est une organisation participante du CCI et, au fil des années, le CCI a formulé de nombreuses recommandations au Conseil d'administration et à la Directrice exécutive du FNUAP dans le cadre d'examens menés à l'échelle du système des Nations Unies sur toute une série de sujets. Les taux d'acceptation et de mise en œuvre des recommandations du CCI par le FNUAP sont relativement élevés par rapport aux autres organisations participantes.¹² Cette tendance positive s'est poursuivie et, selon les dernières données fournies par le système de suivi en ligne du CCI, le FNUAP a accepté environ 90 % des recommandations du CCI entre 2012 et 2020. Parmi les recommandations acceptées, le FNUAP en a mis en œuvre environ 69 %, en a signalé 23 % comme étant en cours de mise en œuvre et n'a pas encore commencé à mettre en œuvre 8 % d'entre elles.

B. Objectif et champ d'application

7. Le principal objectif du présent examen est de fournir une évaluation indépendante de la gestion et de l'administration du FNUAP afin de contribuer à améliorer son efficacité et son efficience dans la réalisation de son mandat et des objectifs de sa mission.

8. Le présent examen porte sur la gouvernance et le leadership, la structure organisationnelle, l'administration, la gestion budgétaire et financière, la gestion des ressources humaines, la gestion des technologies de l'information et de la communication (TIC), la gestion des risques et les contrôles, les fonctions de supervision, ainsi que la sensibilisation et les partenariats.

9. L'évaluation des performances du travail technique et programmatique du FNUAP n'est pas incluse dans le champ d'application de l'examen. Ces aspects ne sont couverts que dans la mesure nécessaire à l'examen des domaines d'action précédemment indiqués et, en particulier, à l'examen des processus de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du plan stratégique pour 2022-2025. À cet égard, l'équipe du CCI a dûment pris en considération les travaux menés par les organes de surveillance compétents du FNUAP.

C. Méthodologie

10. L'équipe du CCI a utilisé une combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives pour le présent examen. L'équipe du CCI adopte une approche collaborative avec ses parties prenantes, en sollicitant des commentaires et des suggestions au cours du processus d'examen, qui comprend, entre autres, les éléments suivants :

- Une étude documentaire : une étude documentaire a été réalisée, en examinant la documentation du Conseil d'administration et les recommandations des organes de surveillance, ainsi que les cadres et règlements internes incorporés dans le manuel des politiques et des procédures ainsi que d'autres documents et statistiques internes pertinents.
- Un questionnaire : un questionnaire institutionnel a été adressé au FNUAP, couvrant les principaux domaines de la gestion et du contrôle.
- Enquêtes en ligne : deux enquêtes en ligne distinctes ont été menées, l'une auprès des membres du Conseil d'administration et l'autre auprès du personnel du FNUAP. Dans le cadre de l'enquête menée auprès du Conseil d'administration, l'opinion générale du Conseil a été sollicitée sur les stratégies de gestion et d'administration poursuivies par les cadres dirigeants du FNUAP. Dix-neuf membres du Conseil d'administration ont répondu à l'enquête. L'enquête auprès du personnel a porté sur l'environnement de travail, le leadership, la structure organisationnelle, le soutien administratif, les ressources humaines, les relations entre le personnel et la direction, le partage des

¹¹ DP/FPA/2021/9, par. 7.

¹² Voir le rapport du CCI intitulé « Examen de l'acceptation et de la mise en œuvre des recommandations du CCI par le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) » (JIU/ML/2016/5).

connaissances, les TIC, la gestion des risques et les fonctions de contrôle et d'évaluation. Au total, 1 057 réponses ont été reçues à l'enquête auprès du personnel.¹³

- Entretiens : 66 entretiens en personne et virtuels ont été menés au siège du FNUAP à New York et dans deux bureaux régionaux entre juin et décembre 2022. L'équipe du CCI s'est entretenue avec les cadres dirigeants, notamment la Directrice exécutive, les Directeurs exécutifs adjoints chargés des programmes et de la gestion, le Chef du personnel, les Directeurs des différentes divisions, le Conseiller en déontologie, les Directeurs du Bureau de l'évaluation et du Bureau des services d'audit et d'investigation, le Président du Comité consultatif de supervision et d'autres responsables concernés, y compris des représentants du personnel. En outre, un entretien a eu lieu avec le Président et les représentants régionaux du Conseil d'administration. Trois réunions confidentielles de groupes de discussion ont également été organisées dans différents lieux afin de recueillir les points de vue du personnel du FNUAP représentant différentes catégories et différents grades.
- Missions sur place : l'équipe du CCI a visité le siège du FNUAP à New York en octobre 2022. Elle a également effectué deux missions sur le terrain, l'une au Bureau régional des États arabes au Caire et l'autre au Bureau régional d'Europe de l'Est et d'Asie centrale à Istanbul, respectivement en octobre et novembre 2022. L'équipe du CCI a choisi ces deux bureaux sur la base de leurs données financières et opérationnelles. La proximité géographique des deux bureaux et les ressources disponibles ont également été des facteurs déterminants pour leur sélection en tant qu'études de cas.

11. Conformément à l'article 11, paragraphe 2, du statut du CCI, le présent rapport a été finalisé après consultation entre les Inspecteurs, afin de confronter leurs conclusions et recommandations à la sagesse collective du Corps commun.

12. Toutes les informations et opinions reçues ont été traitées dans le respect habituel de la confidentialité dont fait preuve le CCI. Le rapport reflète principalement des réponses agrégées et, dans les cas où des citations sont données à titre d'illustration, les sources ne sont intentionnellement jamais citées.

D. Remerciements

13. L'Inspectrice tient à remercier le secrétariat et les principales parties prenantes du FNUAP pour leur pleine coopération dans la préparation de l'examen, et en particulier le centre de liaison et les personnes qui ont fourni des réponses écrites, participées aux entretiens et/ou à l'enquête menée auprès du personnel et ont volontiers partagé leurs connaissances et leurs opinions.

¹³ Selon les chiffres fournis par le FNUAP, en 2021, le nombre total d'employés était de 3 154 et le nombre total de personnes ne faisant pas partie du personnel (contrats de service et Volontaires des Nations Unies) était de 1 165. Sur la base de ces chiffres, l'équipe du CCI estime que le taux de réponse est d'environ 24 %.

II. Gouvernance et leadership

14. Le présent examen contient une évaluation de la structure de gouvernance et des processus pertinents du FNUAP, notamment la planification stratégique, la programmation, la haute direction, la gestion des communications et les activités de suivi entreprises par le Conseil d'administration et la Directrice exécutive du FNUAP pour atteindre les buts et objectifs du plan stratégique pour 2022-2025.

A. Mandat

15. Le mandat du FNUAP, tel que défini dans la résolution 1763 (LIV) du Conseil économique et social, est le suivant :

(a) Développer, sur une base internationale, avec l'aide des organes compétents du système des Nations Unies, les connaissances et la capacité de répondre aux besoins nationaux, régionaux, interrégionaux et mondiaux dans les domaines de la population et de la planification ; promouvoir la coordination en matière de planification et de programmation ; et coopérer avec tous les intéressés ;

(b) Promouvoir la prise de conscience, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, des implications sociales, économiques et environnementales des problèmes démographiques nationaux et internationaux, des aspects de la planification familiale liés aux droits de l'homme et des stratégies possibles pour y faire face, conformément aux plans et aux priorités de chaque pays ;

(c) Fournir aux pays en voie de développement, à leur demande, une assistance systématique et soutenue pour faire face à leurs problèmes démographiques ; cette assistance devant être fournie sous les formes et par les moyens demandés par les pays bénéficiaires et les mieux adaptés aux besoins de chaque pays ;

(d) Jouer un rôle de premier plan au sein du système des Nations Unies dans la promotion des programmes sur la population et coordonner des projets soutenus par le Fonds.

B. Gouvernance

16. L'Assemblée générale est l'organe suprême de gouvernance des Nations Unies. Elle peut examiner toute question ou tout sujet relevant de la Charte des Nations Unies et constitue, avec le Conseil économique et social et le Conseil d'administration, la structure de gouvernance du FNUAP. Le FNUAP a commencé ses activités en 1969 en tant que Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population, sous l'administration du PNUD. En 1972, l'Assemblée a décidé que le Conseil des gouverneurs du PNUD serait également l'organe directeur du FNUAP.¹⁴ En 1994, l'Assemblée a transformé le Conseil des gouverneurs en Conseil d'administration du PNUD et du FNUAP.¹⁵

17. Le Conseil d'administration est désormais chargé de fournir des orientations intergouvernementales et de superviser les activités du FNUAP, du PNUD et de l'UNOPS.¹⁶ Ses principales fonctions sont les suivantes : (a) contrôler la performance du Fonds ; (b) approuver les programmes, y compris les programmes de pays ; (c) décider des plans et budgets administratifs et financiers ; (d) recommander de nouvelles initiatives au Conseil économique et social et, par l'intermédiaire du Conseil, à l'Assemblée générale ; (e) encourager et examiner de nouvelles initiatives de programme ; et (f) soumettre des rapports annuels au Conseil économique et social, qui pourraient inclure des recommandations pour l'amélioration de la coordination au niveau du terrain.¹⁷ Le Conseil d'administration est

¹⁴ Résolution 3019 (XXVII) de l'Assemblée générale, par. 2.

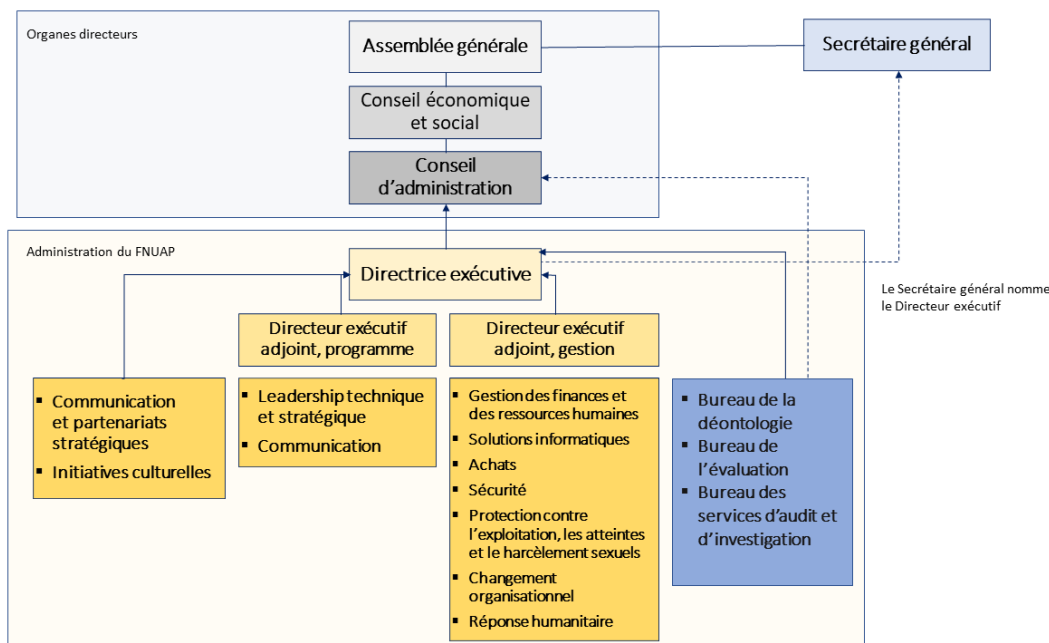
¹⁵ Résolution de l'Assemblée générale, 48/162, annexe I, par. 21.

¹⁶ Décision 48/501 et résolution 65/176 de l'Assemblée générale.

¹⁷ Résolution 48/162 de l'Assemblée générale, annexe I, par. 22.

composé de représentants de 36 pays¹⁸ élus par le Conseil économique et social pour un mandat de trois ans. Les représentants siègent à tour de rôle.¹⁹ Depuis 2001, le Conseil tient chaque année deux sessions ordinaires et une session annuelle.

Figure I
Structure de gouvernance du FNUAP



Source : figure préparée par le CCI sur la base de la résolution 48/162 de l'Assemblée générale.

18. Le Bureau du Conseil d'administration est composé d'un Président et de quatre Vice-présidents élus pour un an sur la base d'une représentation géographique équitable. Les principales fonctions du Bureau sont de préparer et d'organiser les réunions du Conseil d'administration, de faciliter une prise de décision transparente et de promouvoir le dialogue dans la prise de décision. Le Bureau convient également de la composition des équipes participant aux visites sur le terrain du Conseil.

C. Leadership

19. Le Directeur exécutif du FNUAP est nommé par le Secrétaire général, en consultation avec le Conseil d'administration, pour un mandat de quatre ans.²⁰ La Directrice exécutive actuelle a été reconduite en octobre 2021 pour un second mandat.²¹ La Directrice exécutive travaille en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués par le Secrétaire général. La Directrice exécutive rend compte chaque année au Conseil d'administration, entre autres, des progrès réalisés dans le cadre de la gestion axée sur les résultats du plan stratégique du FNUAP et

¹⁸ La composition actuelle du Conseil d'administration, par groupe régional, est la suivante : Afrique, 8 pays (Algérie, Cameroun, Tchad, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Kenya, Lesotho, Nigeria) ; Asie, 7 pays (Bangladesh, Chine, Iran (République islamique d'), Kazakhstan, Myanmar, Qatar, République de Corée) ; Europe de l'Est, 4 pays (République de Moldavie, Fédération de Russie, Slovaquie, Ukraine) ; Amérique latine et Caraïbes, 5 pays (Colombie, Costa Rica, Cuba, Équateur, Guatemala) ; Europe occidentale et autres, 12 pays (Belgique, Canada, Danemark, Allemagne, Islande, Irlande, Japon, Norvège, Suède, Turquie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, États-Unis d'Amérique).

¹⁹ À l'exception du groupe des États d'Europe occidentale et d'autres États, qui a déterminé sa propre politique de rotation interne.

²⁰ Résolution 64/219 de l'Assemblée générale, paragraphe. 3.

²¹ Voir <https://www.unfpa.org/press/un-secretary-general-reappoints-dr-natalia-kanem-unfpa-executive-director#:~:text=UNITED%20NATIONS%2C%20New%20York%20E2%80%93%20The,second%20term%20of%20four%20years.>

d'autres aspects relatifs à la gestion du FNUAP. La Directrice exécutive peut en outre déléguer des pouvoirs au personnel du FNUAP, si elle le juge approprié. La Directrice exécutive est assistée par le Directeur exécutif adjoint chargé de la gestion et par le Directeur exécutif adjoint chargé du programme. Les Directeurs exécutifs adjoints sont les membres les plus haut placés de l'équipe dirigeante du FNUAP et sont nommés par le Secrétaire général sur recommandation de la Directrice exécutive. Leur sélection se fait sur la base des candidatures reçues pour les postes publiés.

20. Le Directeur exécutif adjoint chargé de la gestion dirige le FNUAP dans toutes les fonctions essentielles de gestion et d'exploitation, notamment la gestion des ressources financières et humaines, les solutions informatiques, les achats, la sécurité, la protection contre le harcèlement, l'exploitation et les abus sexuels, les initiatives en matière de changement organisationnel et de culture.²² Le Directeur exécutif adjoint chargé du programme est responsable de la direction technique et stratégique, de la gestion et de la communication du programme de travail du FNUAP, ainsi que de l'établissement et du maintien de partenariats avec les organisations des Nations Unies, les agences bilatérales et les autres parties prenantes.²³

21. Le Bureau de la Directrice exécutive soutient la direction institutionnelle de la Directrice exécutive et des Directeurs exécutifs adjoints.²⁴ Les postes de Directeur de division et de Directeur régional, qui sont de niveau D-2, sont publiés et les candidats sont sélectionnés et nommés par la Directrice exécutive. Les niveaux de grade actuels des postes à responsabilité au sein du FNUAP sont les suivants : 1 Secrétaire général adjoint, 2 sous-secrétaires généraux, 14 postes D-2 et 74 postes D-1.²⁵ Ces 91 postes représentent environ 9 % du nombre total de postes (3 157 postes) proposés pour la période 2022-2025.

22. Le Comité exécutif²⁶ assure une surveillance stratégique, donne des conseils et prend des décisions sur les principales questions politiques afin d'atteindre les objectifs du Fonds et de soutenir la Directrice exécutive. Étant donné que les membres dirigent des divisions et servent de points de contact avec les organisations et les agences du système des Nations Unies ainsi qu'avec d'autres partenaires extérieurs, le Comité constitue un forum important pour l'échange d'informations qui garantit la cohérence et l'efficacité de l'organisation.

23. Aucune résolution ou décision n'a pu être trouvée concernant le nombre de mandats qu'un Directeur exécutif du FNUAP peut exercer. Certaines entités des Nations Unies, telles que la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), ONU-Femmes et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), limitent le nombre de mandats de leurs chefs de secrétariat. D'autres organisations n'ont pas de limites formelles concernant le nombre de mandats, mais ont établi une pratique selon laquelle aucun chef de secrétariat ne doit exercer plus de deux mandats successifs (par exemple, le PNUD et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)).

24. Dans ses travaux antérieurs sur la sélection et les conditions d'emploi des chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies, le CCI a conclu que toutes les organisations devraient limiter la durée du mandat de leur chef de secrétariat à un maximum de deux mandats successifs, chaque mandat ne dépassant pas cinq ans. Cela permettrait d'assurer un équilibre régional et entre les genres parmi les chefs de secrétariat et d'insuffler une nouvelle vision de la gestion et de la direction des organisations.²⁷

25. Sans porter préjudice au titulaire actuel, la limitation des mandats pour les postes de direction est considérée comme une bonne pratique qui incite les dirigeants à produire des

²² Description du poste de Directeur exécutif adjoint chargé de la gestion (fournie par le FNUAP).

²³ Description du poste de Directeur exécutif adjoint chargé du programme (fournie par le FNUAP).

²⁴ Mandat du Bureau de la Directrice exécutive (fourni par le FNUAP).

²⁵ Voir DP/FPA/2021/9, annexe 1.

²⁶ Présidé par la Directrice exécutive, il est composé des Directeurs des divisions et des bureaux régionaux, ainsi que des Directeurs des entités de surveillance.

²⁷ JIU/REP/2009/8, par. 75 et recommandation 6.

résultats dans le cadre de leur mandat et encourage les organisations à évoluer et à intégrer de nouvelles idées et perspectives au sein de leur haute direction. En outre, la fixation de limites aux mandats permet aux organisations de planifier la transition et renforce la perception d'une gestion transparente.

26. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait contribuer à renforcer la transparence et la responsabilisation dans la gestion du FNUAP.

Recommandation 1

Le Conseil d'administration doit, avant la fin de l'année 2024, examiner et recommander au Conseil économique et social et, par l'intermédiaire du Conseil, à l'Assemblée générale, le cas échéant, la fixation de limites au nombre de mandats pour le poste de Directeur exécutif du FNUAP.

D. Relations avec le Conseil d'administration et les cadres dirigeants

27. Les cadres dirigeants et le Conseil d'administration communiquent régulièrement, et les bureaux de contrôle du FNUAP ont un accès libre et direct au Conseil d'administration. Des réunions informelles préalables sont organisées deux semaines avant chaque session du Conseil afin d'examiner l'ordre du jour et la documentation de cette session. D'autres réunions d'information et consultations informelles sont organisées avant chaque session et de manière ponctuelle tout au long de l'année, en fonction des besoins. En plus de ces réunions, les cadres dirigeants participent aux réunions mensuelles du Bureau et s'engagent à tous les niveaux de l'organisation avec les membres et les observateurs du Conseil d'administration.²⁸

28. Le soutien et la supervision intergouvernementaux des activités du FNUAP, du PNUD et de l'UNOPS par le même Conseil d'administration constituent une tâche difficile, aggravée par les mandats distincts, la taille et la nature des différentes activités entreprises par chacune des trois entités. Compte tenu de leur taille et de leur nature, les activités du PNUD et de l'UNOPS requièrent une attention considérable de la part du Conseil d'administration. Dans sa réponse à la question du questionnaire du CCI concernant le fait que le Conseil d'administration doit se pencher sur les activités des trois organisations, l'Administration du FNUAP a indiqué que « les questions soulevées dans une agence peuvent se répercuter sur les autres et influencer l'optique à travers laquelle les rapports et les documents sont analysés par les membres du Conseil... ainsi que le langage décisionnel des autres agences. L'examen de points dans le cadre de segments conjoints peut parfois signifier que l'attention portée à chaque agence est diffuse ».

29. Dans sa réponse au questionnaire du CCI, le FNUAP a noté que « le fait d'avoir un Conseil d'administration conjoint pour trois organisations est une lourde tâche pour le Conseil dans l'exercice de son rôle de supervision de ces trois organisations et limite le temps alloué à la Directrice exécutive et aux cadres dirigeants pour des rapports plus significatifs et plus efficaces... D'autres organisations des Nations Unies ont des processus similaires à ceux des trois organisations, mais elles ont leurs propres Conseils d'administration. Nous ne savons donc pas exactement pourquoi cette configuration de Conseil d'administration conjoint existe ».

30. Le FNUAP considère toujours que les avantages d'un Conseil d'administration conjoint constituent un modèle d'efficacité et d'efficience des Nations Unies qui l'emporte largement sur les difficultés qu'il peut y avoir. Toutefois, les opinions exprimées par le FNUAP dans sa réponse au questionnaire institutionnel du CCI indiquent que : (a) les responsabilités du Conseil d'administration en matière de gouvernance et de contrôle devraient être clarifiées ; (b) la capacité des membres du Conseil d'administration devrait être renforcée par une formation d'intégration sur les questions spécifiques au FNUAP,

²⁸ Réponse du FNUAP au questionnaire institutionnel du CCI.

notamment en ce qui concerne le contrôle ; (c) le Conseil d'administration devrait entreprendre un examen de sa structure et de ses responsabilités actuelles afin de s'assurer qu'elles sont adaptées à une organisation à vocation humanitaire en pleine croissance.

31. La question d'un Conseil d'administration distinct pour le FNUAP n'est pas nouvelle. Dans sa résolution 48/162, l'Assemblée générale a indiqué qu'un Conseil d'administration distinct pour le Fonds des Nations Unies pour la population serait examiné plus en détail à la lumière des résultats de la Conférence internationale sur la population et le développement devant se tenir en 1994. La Conférence internationale sur la population et le développement, dans son Programme d'action, a ensuite invité l'Assemblée, lors de sa quarante-neuvième session, à envisager la création d'un Conseil d'administration distinct du Fonds des Nations Unies pour la population. Toutefois, aucune décision n'a été prise à cet égard, et le Conseil d'administration actuel continue de servir le FNUAP, le PNUD et l'UNOPS (qui a été ajouté en 1995 après sa séparation du PNUD).

32. Tout en reconnaissant le lien historique entre le PNUD et le FNUAP, l'Inspectrice est d'avis que, compte tenu des mandats distincts et diversifiés du PNUD, de l'UNOPS et du FNUAP, le soutien et la supervision combinés fournis par le même Conseil d'administration n'ont pas donné lieu à des synergies ou à des avantages.

33. D'autres entités des Nations Unies (par exemple ONU-Femmes et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)) sont mieux alignées sur le FNUAP d'un point de vue programmatique. En réalité, les plans stratégiques pour 2018-2021 du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et d'ONU-Femmes ont intégré un chapitre commun visant à renforcer la collaboration conformément à leurs mandats respectifs et en soutien à l'Agenda 2030 pour le développement durable. Ces entités coopèrent souvent sur le terrain et partagent certains domaines d'activité, en particulier dans des domaines tels que l'égalité des genres, la santé procréative et la défense des droits, l'éducation et la prévention du VIH.

34. Au cours des quatre dernières années, le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et ONU-Femmes ont travaillé conjointement avec des partenaires clés pour s'attaquer aux barrières socio-économiques et culturelles ainsi qu'aux problèmes des systèmes de santé. En 2021, le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et ONU-Femmes ont élaboré de nouveaux plans stratégiques pour la période 2022-2025. Ancrés dans la vision de l'Agenda 2030, les nouveaux plans stratégiques s'appuient sur les enseignements tirés de la mise en œuvre du chapitre commun, mais reflètent également une évolution au-delà de celui-ci, vers une approche plus large à l'échelle du système des Nations Unies.²⁹

35. Afin d'étudier les résultats obtenus par les programmes, le Conseil d'administration effectue chaque année une visite sur le terrain. Une visite conjointe sur le terrain est également organisée avec les Conseils d'administration de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et du PAM. En outre, les Conseils d'administration se réunissent chaque année et ont reconnu la nécessité d'améliorer la cohérence et de renforcer la coopération. En ouvrant la réunion conjointe, le Président du Conseil d'administration du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS a déclaré que « travailler conjointement et de manière cohérente entre les Conseils d'administration était aujourd'hui plus que jamais une question de nécessité urgente pour rendre le système de développement des Nations Unies apte à fournir des résultats là où cela compte le plus : sur le terrain, au niveau des pays, dans les communautés et dans la vie des personnes à travers le monde ».³⁰

36. Les entretiens menés avec les membres du Conseil d'administration et avec les cadres dirigeants du FNUAP ont amené l'Inspectrice à conclure qu'il était possible de mieux aligner les Conseils d'administration existants sur les programmes respectifs des Nations Unies qu'ils supervisent, en tenant compte, entre autres, des synergies programmatiques. Cela permettrait sans aucun doute d'améliorer la cohérence des orientations et de la supervision des Conseils d'administration respectifs. Il convient de noter que la résolution de cette question impliquerait un examen des structures de gouvernance d'autres entités. Par

²⁹ Annexe conjointe sur le chapitre commun des plans stratégiques pour 2022-2025 du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et d'ONU-Femmes, par. 61.

³⁰ Rapport de la réunion conjointe des Conseils d'administration du PNUD/FNUAP/UNOPS, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et du PAM, 3 juin 2022, par. 1.

conséquent, cela n'entre pas dans le champ d'application direct du présent examen, qui se concentre sur le FNUAP. Toutefois, l'Inspectrice souhaite attirer l'attention du Conseil d'administration sur ce point pour examen et action éventuelle, s'il le juge pertinent. En tout état de cause, le Conseil d'administration doit faire des efforts supplémentaires pour consacrer plus de temps à l'orientation, au contrôle, au soutien et à la supervision du FNUAP.

37. L'Inspectrice note avec satisfaction que le Conseil d'administration procédera prochainement à une évaluation de ses fonctions de gouvernance et de contrôle, comme l'a indiqué le FNUAP dans ses observations sur le présent examen et comme le prévoit la décision 2022/22 du Conseil d'administration. Toutefois, le document sur les options pour cette évaluation, préparé par les Bureaux des Conseils d'administration du PNUD/FNUAP/de l'UNOPS, de l'UNICEF et d'ONU-Femmes, diffère de la recommandation faite par l'Inspectrice, car il souligne que l'évaluation ne devrait pas être axée sur la restructuration des Conseils ou la modification de leurs mandats. Elle devrait plutôt s'attacher à formuler des recommandations applicables dans le cadre de la structure et du mandat actuels des Conseils afin de garantir que les fonctions de ces derniers sont conformes aux normes internationales les plus élevées et aux meilleures pratiques, en gardant à l'esprit la nature spécifique du secteur multilatéral et public du travail des programmes des Nations Unies en question.

38. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait contribuer à renforcer la cohérence et l'harmonisation de la gestion du FNUAP dans le contexte des structures de gouvernance des différents fonds et programmes des Nations Unies.

Recommandation 2

Le Conseil d'administration souhaitera peut-être envisager, avant la fin de l'année 2024, différentes possibilités pour les modalités de gouvernance du FNUAP, telles que la création d'un conseil distinct pour le FNUAP ou l'alignement sur différents fonds ou programmes des Nations Unies présentant un niveau élevé de synergie programmatique et des domaines d'activité communs au sein d'un même conseil.

E. Planification stratégique

39. Le plan stratégique du FNUAP pour 2022-2025 est le deuxième de trois plans stratégiques consécutifs menant à 2030. La planification stratégique au FNUAP est un processus continu, qui s'articule autour d'un plan stratégique quadriennal et comprend un examen à mi-parcours et un processus annuel de suivi des progrès de la mise en œuvre du plan, d'apprentissage et d'adaptation du plan. La planification stratégique sert de base à l'élaboration et à la mise en œuvre des documents de programmes de pays ou thématiques. L'objectif du plan stratégique pour 2022-2025, à savoir l'accès universel à la santé sexuelle et procréative et aux droits procréatifs d'ici à 2030, y compris les trois résultats transformateurs, à savoir mettre fin aux besoins non satisfaits en matière de planification familiale, mettre fin aux décès maternels évitables et mettre fin aux violences fondées sur le genre et aux pratiques néfastes, constitue un engagement clair et à long terme de l'organisation à contribuer à l'Agenda 2030 et découle des priorités et des besoins que les États membres ont identifiés lors de la commémoration du vingt-cinquième anniversaire de la Conférence internationale sur la population et le développement.

40. La préparation du plan stratégique commence par l'élaboration d'une note de synthèse, qui comprend une feuille de route contenant des étapes clés et un calendrier. Le groupe de travail interdivisionnaire élabore le plan stratégique et le cadre intégré de résultats et de ressources sous la supervision du Comité exécutif. Le cadre contient les indicateurs, le niveau de référence et les objectifs permettant de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des résultats du plan stratégique. Le cadre est élaboré en consultation avec les autres agences des Nations Unies afin de garantir une approche harmonisée de la mesure des

résultats et de l'établissement des rapports, d'autant plus que certains résultats du plan stratégique sont collectifs et nécessitent des mesures communes.

41. Le FNUAP suit un cycle de planification stratégique de quatre ans, conformément au cycle quadriennal d'examen complet des politiques des Nations Unies, et consulte les agences des Nations Unies, en particulier les fonds et programmes qui suivent un cycle de planification stratégique similaire, afin d'harmoniser les approches de planification stratégique et d'optimiser la cohérence entre les agences des Nations Unies.

42. Une fois approuvé par le Conseil d'administration, le plan stratégique est mis en œuvre au sein du FNUAP. Des orientations sont fournies et le personnel à tous les niveaux est informé des nouveautés par rapport au plan précédent. Le plan stratégique est lancé par le biais d'une campagne qui peut inclure des webinaires, des vidéos, des articles et des supports de communication visant à s'assurer que le personnel, les parties prenantes et le public en général comprennent le plan stratégique et peuvent donc contribuer efficacement à sa mise en œuvre.

43. Le FNUAP identifie, analyse et met en œuvre les enseignements tirés des plans stratégiques précédents. L'un des principes fondamentaux de la planification stratégique au sein du FNUAP est qu'elle doit être fondée sur des données probantes et s'appuyer sur les enseignements tirés des plans stratégiques précédents. Au cours de la planification stratégique, le FNUAP identifie et analyse généralement les enseignements tirés de ce qui suit : (a) un examen formel à mi-parcours du plan stratégique précédent ; (b) les enseignements tirés des résultats d'évaluation, y compris les évaluations thématiques, programmatiques et conjointes ; (c) un examen par un expert externe de l'alignement de la programmation et des opérations du FNUAP sur les priorités stratégiques de l'organisation ; et (d) des consultations sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas bien, et pourquoi.

44. Afin d'améliorer l'alignement des objectifs stratégiques et des ressources nécessaires, le plan stratégique et le budget intégré sont présentés au Conseil d'administration pour approbation lors de la même session, ce qui permet au Conseil d'évaluer à la fois la vision stratégique et le plan de ressources pour la période donnée.

45. Dans sa décision 2022/11, le Conseil d'administration a noté avec satisfaction les progrès accomplis par le FNUAP dans la réalisation des résultats et des objectifs de fin de plan du plan stratégique du FNUAP pour 2018-2021 et a pris note des niveaux de référence et des objectifs définis dans le cadre intégré de résultats et de ressources pour 2022-2025. Dans sa décision 2021/17, le Conseil d'administration a approuvé le plan stratégique du FNUAP pour 2022-2025.³¹

46. Néanmoins, des améliorations sont possibles, comme l'ont exprimé certains membres du Conseil, qui ont indiqué que « le FNUAP s'était efforcé de communiquer les risques (par exemple, le déploiement du système de planification des ressources institutionnelles) et d'entreprendre des évaluations internes (par exemple, la capacité d'audit et d'investigation) ; toutefois, la communication au Conseil de ces risques et de ces résultats pourrait être améliorée ». Le Conseil d'administration a demandé que le Bureau des services d'audit et d'investigation du FNUAP, ainsi que les bureaux d'audit interne respectifs des autres programmes supervisés par le Conseil (PNUD et UNOPS), organisent plus régulièrement des réunions d'information à huis clos sur les signaux d'alerte potentiels, les résultats des audits internes et l'état d'avancement des enquêtes.³² Les cadres dirigeants ont également souligné la nécessité d'établir des rapports plus significatifs et plus efficaces à l'intention du Conseil d'administration, ainsi que les limites du temps alloué à la Directrice exécutive et aux cadres dirigeants pour communiquer avec le Conseil d'administration.

47. L'Inspectrice conclut que les processus de gouvernance mis en place par le FNUAP sont complets, même si le Conseil d'administration pourrait consacrer plus de temps à l'orientation et à la supervision des activités du FNUAP, comme indiqué précédemment. Le Conseil d'administration et les cadres dirigeants communiquent régulièrement entre eux. La planification stratégique est entreprise de manière consultative avec les acteurs concernés, y

³¹ DP/FPA/2021/8.

³² Décision 2022/15 du Conseil d'administration, par. 4.

compris les autres entités des Nations Unies, et les enseignements tirés des cycles stratégiques précédents sont pris en considération. **Toutefois, le processus de gouvernance pourrait être renforcé et le Conseil d'administration souhaitera peut-être consacrer plus de temps à l'orientation et à la supervision des activités du FNUAP.**

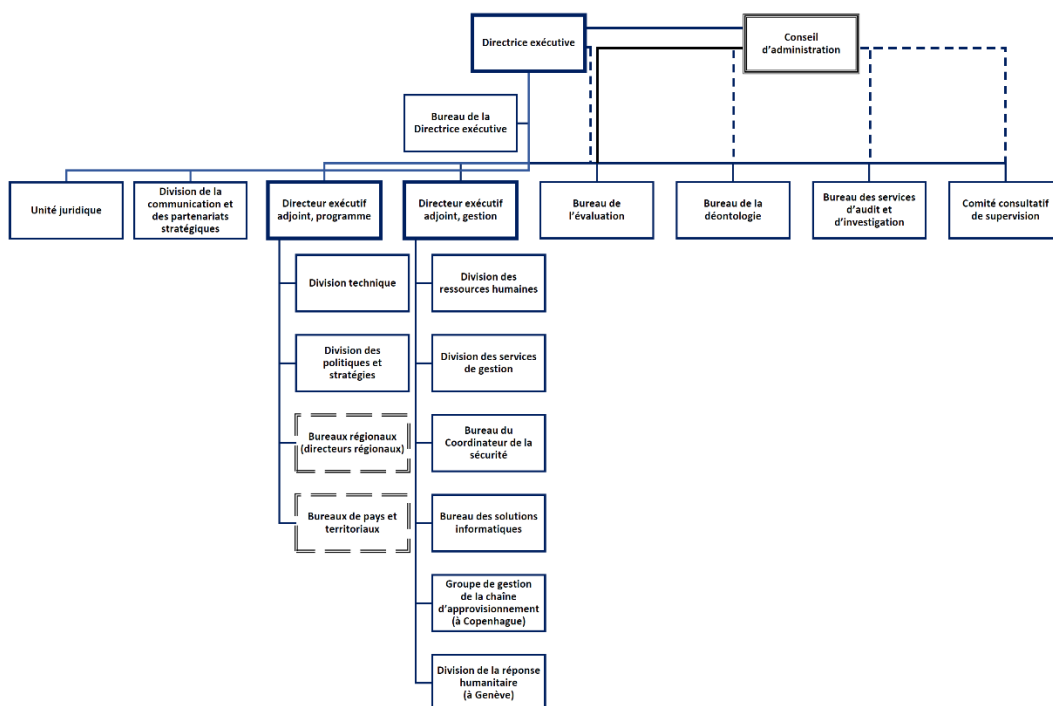
III. Structure organisationnelle

48. L'équipe du CCI a examiné la structure globale et la présence mondiale du FNUAP, y compris les aspects de gestion, tels que la coordination entre les composantes des bureaux extérieurs et du siège ainsi que la délimitation des fonctions et des responsabilités des bureaux extérieurs et du siège. Le siège du FNUAP se trouve à New York et certaines fonctions du siège sont exercées à Genève et à Copenhague. En outre, le FNUAP dispose de six bureaux régionaux,³³ de huit bureaux de représentation,³⁴ de trois bureaux sous-régionaux³⁵ et de 121 bureaux de pays et territoriaux.

A. Siège

49. Le siège du FNUAP comprend 14 divisions, bureaux, services et unités. Six divisions dépendent directement de la Directrice exécutive, six autres dépendent du Directeur exécutif adjoint chargé de la gestion et deux dépendent du Directeur exécutif adjoint chargé des programmes. Les Directeurs régionaux rendent compte au Directeur exécutif adjoint chargé des programmes. En ce qui concerne la répartition des fonctions du siège, la Division de la réponse humanitaire est située à Genève, le Groupe de gestion de la chaîne d'approvisionnement est situé à Copenhague et toutes les autres fonctions sont situées à New York. La figure II montre la structure organisationnelle du siège du FNUAP.³⁶

Figure II
Organigramme du FNUAP - siège



Source : figure préparée par le CCI sur la base du dernier organigramme du siège du FNUAP.

³³ Les bureaux régionaux sont situés dans les régions suivantes : Amérique latine et Caraïbes , ville de Panama ; Afrique occidentale et centrale, Dakar ; Europe de l'Est et Asie centrale, Istanbul (Turquie) ; États arabes, Le Caire ; Afrique orientale et australe, Johannesburg (Afrique du Sud) ; et Asie et Pacifique, Bangkok.

³⁴ Les bureaux de représentation sont situés à Addis-Abeba, Bruxelles, Copenhague, Genève, Londres, Séoul, Tokyo et Washington.

³⁵ Les bureaux sous-régionaux sont situés à Kingston, à Suva et à Almaty, au Kazakhstan.

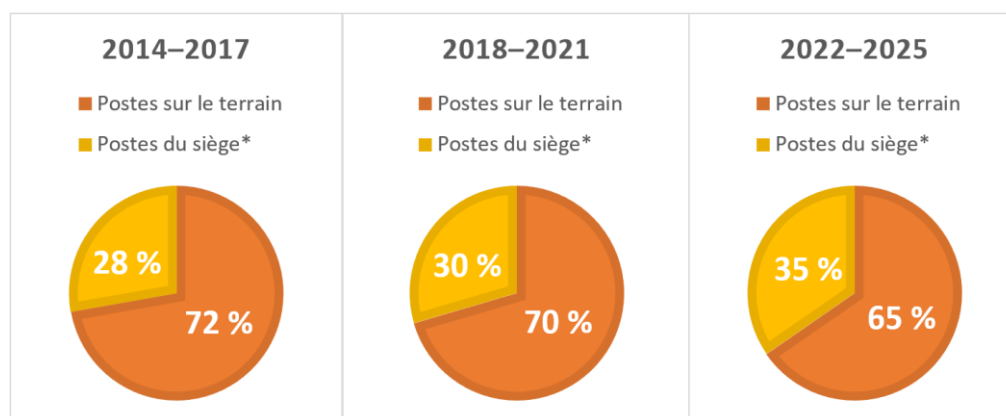
³⁶ Voir sect. VIII pour une discussion plus détaillée du Bureau des services d'audit et d'investigation, du Bureau de l'évaluation et du Bureau de la déontologie et de leur double rattachement hiérarchique au Conseil d'administration et à la Directrice exécutive.

50. Dans son examen du budget intégré du FNUAP pour 2022-2025, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a fait des observations sur l'augmentation des effectifs au siège par rapport à l'exercice budgétaire précédent. Le Comité consultatif a réitéré son opinion selon laquelle, compte tenu de la nature intrinsèquement axée sur le terrain et programmatique des activités du FNUAP, la tendance actuelle à une présence accrue du siège, qui pourrait potentiellement avoir un impact sur le terrain, devrait être limitée. Le Comité consultatif a également estimé qu'il fallait s'efforcer de renforcer la présence et les activités sur le terrain plutôt que de renforcer la présence au siège.³⁷ Sur la base d'une analyse des statistiques fournies par le FNUAP, l'équipe du CCI a noté que la proportion de postes au siège avait eu tendance à augmenter au cours des derniers cycles budgétaires. Le nombre de postes basés au siège a augmenté de 7 % au cours des deux derniers cycles stratégiques. Il convient de noter que le FNUAP reste une organisation centrée sur le terrain, avec deux tiers des postes budgétaires institutionnels situés sur le terrain et plus de 70 % en dehors du siège de New York, même si les postes budgétaires institutionnels comprennent par nature des fonctions commerciales centrales et sont donc plus orientés vers les sites du siège. Dans l'ensemble, 88 % du personnel du FNUAP travaille dans des lieux d'affectation sur le terrain.³⁸

51. La figure III montre l'évolution récente de la présence du siège dans le cadre du budget institutionnel. L'équipe du CCI n'a pas pu évaluer l'affectation des ressources à chaque bureau dans le monde. Cependant, comme l'a observé l'équipe du CCI dans certains lieux visités, le manque de ressources spécialisées disponibles signifie souvent que le personnel doit assumer plusieurs responsabilités à temps partiel en parallèle. Bien que cela soit compréhensible, étant donné la petite taille de certains bureaux, cela ne devrait pas être une tendance. Selon l'Inspectrice, les cadres dirigeants doivent, lors de l'attribution des postes, examiner attentivement la proportion de postes au siège par rapport aux postes sur le terrain.

Figure III
Postes par lieu, en fonction du budget institutionnel

(Pourcentage)



Source : figure préparée par le CCI sur la base des budgets intégrés du FNUAP et des annexes s'y afférant (DP/FPA/2017/10, annexe 1, tableau récapitulatif 1 ; DP/FPA/2021/9, annexe 1, tableau récapitulatif 1).

*Les postes du siège comprennent des postes à New York et dans d'autres lieux.

52. Comme indiqué en détail dans la section VIII, le FNUAP a augmenté les ressources du Bureau de l'évaluation, du Bureau des services d'audit et d'investigation et du Bureau de la déontologie afin de répondre à la demande croissante de services de contrôle (c'est-à-dire 1 poste supplémentaire au Bureau de la déontologie, 2 au Bureau de l'évaluation et 4 au Bureau des services d'audit et d'investigation). Néanmoins, l'Inspectrice met en garde contre

³⁷ DP/FPA/2021/12, par. 20.

³⁸ DP/FPA/2021/9, par. 92.

l'augmentation des frais généraux, étant donné que l'augmentation proposée du nombre de postes pour 2022-2025 concerne principalement le Bureau de la Directrice exécutive (8 postes) et la Division des ressources humaines (9 postes).³⁹

B. Présence sur le terrain

1. Bureaux régionaux, sous-régionaux et de représentation

53. Les bureaux régionaux dirigent la mise en œuvre des stratégies du FNUAP et l'engagement auprès des mécanismes intergouvernementaux régionaux. Les bureaux régionaux supervisent également les bureaux de pays et territoriaux, encouragent la bonne gouvernance et fournissent un soutien technique, opérationnel et programmatique.⁴⁰ Les Directeurs régionaux rendent compte au Directeur exécutif adjoint chargé des programmes, mais leurs divisions respectives au siège leur fournissent une supervision et un soutien technique.⁴¹ Il convient de noter que, comme indiqué dans la section V, les partenaires commerciaux des ressources humaines situés dans les bureaux régionaux rendent compte au Directeur des ressources humaines, avec une « ligne hiérarchique en pointillé » aux Directeurs régionaux. La structure du FNUAP comprend également des bureaux sous-régionaux chargés de soutenir et de renforcer la mise en œuvre des programmes dans des zones géographiques spécifiques. En outre, le FNUAP place des bureaux de représentation dans les principaux pays donateurs afin de faciliter l'engagement et le dialogue avec les organisations régionales, les entités gouvernementales, les parlementaires, la société civile et le grand public.

54. Les bureaux sous-régionaux servent également de plaque tournante dans les domaines où les bureaux régionaux doivent renforcer l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives programmatiques mieux adaptées. Par exemple, le Bureau régional d'Europe de l'Est et d'Asie centrale a récemment créé un bureau sous-régional à Almaty pour renforcer la mise en œuvre du programme en Asie centrale. L'équipe du CCI a toutefois noté que, bien que le FNUAP ait publié certains documents d'orientation et certaines dispositions de gestion, il n'avait pas établi de mandat spécifique définissant le rôle et les responsabilités des bureaux sous-régionaux et des bureaux de représentation. **La Directrice exécutive doit établir, avant la fin de l'année 2023, le mandat des bureaux sous-régionaux et des bureaux de représentation en définissant, entre autres, leurs rôles, leurs fonctions, leurs liens hiérarchiques, une délégation claire du pouvoir et des responsabilités en matière de contrôle.**

2. Bureaux de pays et territoriaux

55. Au niveau national, le FNUAP travaille avec les entités du système des Nations Unies pour développer et mettre en œuvre des cadres de coopération par le biais d'une action coordonnée et cohérente de l'équipe de pays des Nations Unies et participe à de nombreux efforts de programmation conjointe et à la mise en œuvre conjointe de programmes, y compris des efforts de réponse humanitaire.

56. Le mandat des bureaux de pays du FNUAP indique que, selon le type et la taille du pays, le FNUAP peut être représenté par un bureau du FNUAP ayant un Représentant dans le pays, par un bureau où le Représentant du FNUAP couvre plusieurs pays à partir d'un seul bureau ou par un Directeur de pays du FNUAP qui occupe simultanément le poste de Représentant du FNUAP dans un pays voisin.⁴² Dans la pratique, un Représentant du FNUAP dirige un ou plusieurs bureaux de pays. Lorsque le Représentant dirige plusieurs bureaux de pays, chaque bureau de pays dispose d'un Directeur de pays ou d'un Chef de bureau. Toutefois, le mandat du bureau de pays ne précise pas les liens hiérarchiques entre le Représentant et le Directeur de pays.

³⁹ DP/FPA/2021/9 annexe 1, tableau récapitulatif 1.

⁴⁰ Mandat du bureau régional, avril 2015 (fourni par le FNUAP).

⁴¹ Ibid.

⁴² Mandat du bureau de pays, avril 2015 (fourni par le FNUAP).

57. À cet égard, en septembre 2022, la Division des ressources humaines a publié un document sur la délégation de pouvoir en matière de ressources humaines afin de fournir des orientations sur la délégation de pouvoir approuvée. Dans le document, le Représentant, le Directeur de pays et le Chef de bureau sont traités selon un même niveau et leurs relations hiérarchiques ne sont pas claires.⁴³ L'équipe du CCI a constaté, lors des missions sur le terrain, que cela créait une certaine confusion quant aux rôles et aux pouvoirs respectifs.

Encadré 1

Délégation de pouvoir pour les bureaux de terrain du FNUAP

Bureaux régionaux

Le FNUAP détermine la délégation de pouvoir pour les bureaux régionaux conformément au cadre de contrôle interne. Le cadre prévoit que les bureaux régionaux s'approprient et gèrent les risques en tant qu'élément de la « première ligne de défense ». Les bureaux régionaux supervisent les risques et les contrôles en tant que « deuxième ligne de défense ».^a

Dans le Règlement financier et les règles de gestion financière du FNUAP, les sources de la délégation de pouvoir au bureau régional sont déterminées au niveau mondial. La Directrice exécutive « peut déléguer aux Directeurs exécutifs adjoints, au Directeur de la Division des services de gestion et/ou à d'autres fonctionnaires du FNUAP ou du PNUD tout pouvoir qui ne lui a pas été expressément attribué ».^b

Dans le Manuel des politiques et des procédures du FNUAP, des orientations spécifiques et des mesures de conformité sont fournies pour les opérations déléguées, telles que les achats, y compris des détails sur les limites applicables à chaque profil d'achat dans le système de planification des ressources institutionnelles.^c Outre les politiques en matière de ressources humaines, la Division des ressources humaines a récemment publié un document sur la délégation de pouvoir en matière de ressources humaines, qui comprend une matrice montrant le pouvoir délégué aux Directeurs régionaux.^d

Les principales fonctions des bureaux régionaux exercées dans le cadre de la délégation de pouvoir sont détaillées dans le mandat des bureaux régionaux.

Bureaux de pays

Comme pour les bureaux régionaux, le FNUAP détermine la délégation de pouvoir pour les bureaux de pays conformément au cadre de contrôle interne. Le cadre prévoit que certaines unités, ainsi que certains rôles individuels au niveau du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays, remplissent différentes fonctions qui font partie à la fois de la première et de la deuxième ligne de défense.^a

Le Règlement financier et les règles de gestion financière du FNUAP constituent la base de la délégation de pouvoir aux bureaux de pays, et le Manuel des politiques et des procédures détaille les activités réalisées dans le cadre du pouvoir délégué. La matrice du document sur la délégation de pouvoir en matière de ressources humaines considère le Représentant, le Directeur de pays et le Chef de bureau selon un niveau de fonction commun.^d

Les principales fonctions du bureau de pays exercées dans le cadre de la délégation de pouvoir sont détaillées dans le mandat du bureau de pays.

^a FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, cadre de contrôle interne (septembre 2016), p. 4.

^b Règlement financier et règles de gestion financière du FNUAP (FNUAP/FIN/REG/Rev.10) (juillet 2014), règle 103.1 b).

⁴³ Le document intitulé « Délégation de pouvoir en matière de ressources humaines, version 1.0 » comprend une matrice de délégation de pouvoir clarifiant la délégation approuvée dans les différents domaines d'opération des ressources humaines. Dans la matrice, les trois fonctions sont traitées comme un seul niveau.

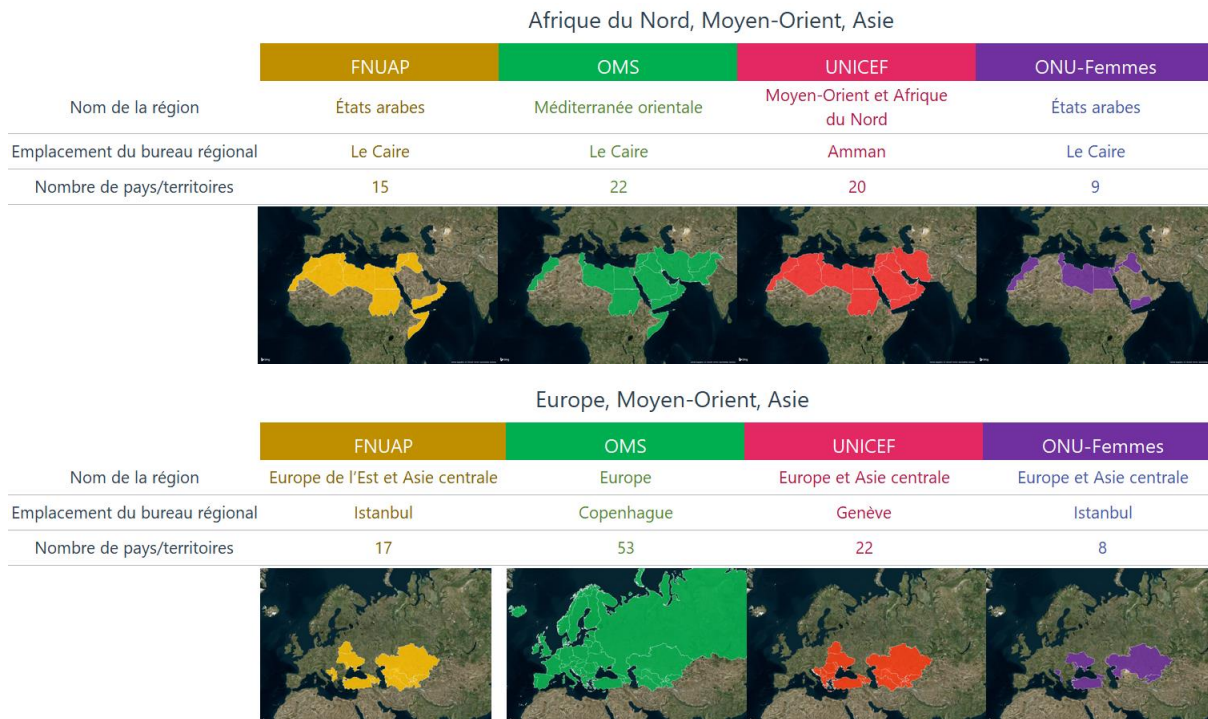
^c FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, procédures d'achat (15 juin 2019), section 2.5.3.
^d FNUAP, Délégation de pouvoir en matière de ressources humaines, version 1.0 (1^{er} septembre 2022).

C. Couverture régionale

58. L'Inspectrice a observé que les délimitations régionales définies par le FNUAP diffèrent de celles établies par ses principaux partenaires programmatiques des Nations Unies dans chaque région (par exemple, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'UNICEF et ONU-Femmes). Souvent, les bureaux régionaux sont situés dans des villes différentes et la couverture régionale, ainsi que les noms des bureaux et des régions, diffèrent. Au cours des entretiens menés dans les bureaux régionaux, plusieurs fonctionnaires du FNUAP ont évoqué les difficultés opérationnelles découlant des différentes couvertures régionales actuellement appliquées par d'autres entités des Nations Unies. À titre d'exemple, la figure IV montre l'étendue des régions du Bureau régional des États arabes du FNUAP et du Bureau régional d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, ainsi que l'étendue régionale de leurs principaux partenaires des Nations Unies.

Figure IV

Exemples de couverture régionale



Source : figure préparée par le CCI sur la base d'informations publiques disponibles en novembre 2022

59. Les différences de couverture régionale ne facilitent pas la collaboration, la programmation conjointe et les partenariats. Dans certains cas, elles peuvent compromettre les efforts collectifs de collecte de fonds. Plusieurs fonctionnaires ont indiqué que les différences de couverture géographique avaient également une incidence sur la capacité à répondre efficacement aux demandes des donateurs dans la région et sur la répartition des ressources. Dans le même temps, des portefeuilles de programmes et de pays déconnectés pourraient conduire à un environnement opérationnel et de mise en œuvre des programmes complexe. Par exemple, le Bureau régional d'Europe de l'Est et d'Asie centrale du FNUAP couvre deux régions géographiquement, politiquement, économiquement et culturellement différentes. Alors que certains pays d'Europe de l'Est sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne et sont donc soumis à une influence sociale et économique déterminée par les politiques et les subventions établies par l'Union européenne, les pays

d'Asie centrale sont soumis à une dynamique différente. La région n'a pas de langue communément parlée, à l'exception du russe dans des zones limitées. Plusieurs fonctionnaires ont indiqué qu'en raison de ces facteurs, il était très difficile pour le Bureau régional d'établir des priorités, de mettre en œuvre des stratégies régionales communes et de les gérer, en particulier en ce qui concerne les initiatives de communication et de sensibilisation.

60. La logique qui sous-tend la couverture régionale actuelle n'a pas toujours été claire et a donné lieu à un débat complexe au sein du système des Nations Unies. L'équipe du CCI a appris que les bureaux régionaux avaient soulevé la question en interne et avec les autres entités des Nations Unies dans le passé, faisant écho à l'affirmation par l'Assemblée générale de la nécessité de combler les lacunes et les chevauchements au niveau régional dans le contexte de la refonte actuelle du système de développement des Nations Unies.⁴⁴ Les cadres dirigeants du FNUAP ont affirmé leur engagement en faveur de la réforme du système de développement des Nations Unies par le biais de plusieurs initiatives, et aucun changement n'est envisagé.⁴⁵

61. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une question directement couverte par le présent examen, l'Inspectrice encourage l'Administration du FNUAP à maintenir son engagement en faveur des efforts de réforme et souligne l'importance des discussions consultatives sur la valeur et l'efficacité de la couverture régionale actuelle par les différentes entités des Nations Unies, en vue d'établir une approche régionale commune plus cohérente pour faciliter davantage la programmation conjointe et la mise en œuvre des activités entreprises par l'ensemble du système des Nations Unies aux niveaux régional et national.

D. Coopération au sein du système des Nations Unies

62. Dans son examen de la coopération interinstitutions à l'échelle du système intitulé « Possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficacé des services d'appui administratif en renforçant la coopération interinstitutions », ⁴⁶ publié en 2018, le CCI a attiré l'attention sur les possibilités de renforcer la coopération entre les organismes des Nations Unies. Plusieurs recommandations de ce rapport ont été adressées aux chefs de secrétariat des organisations participantes, y compris le FNUAP.⁴⁷ Le FNUAP affirme qu'il a accru son efficacité et réduit ses coûts grâce à l'utilisation d'opérations commerciales communes⁴⁸ et qu'il reste intéressé par la fourniture de services par d'autres entités des Nations Unies par l'intermédiaire de centres de services partagés locaux et/ou mondiaux.⁴⁹ Le Centre mondial de services partagés du PNUD fournit déjà au FNUAP plusieurs services en matière de ressources humaines et de finances.⁵⁰ En outre, le FNUAP a conclu plusieurs mémorandums d'entente et accords de services dans différents domaines. Sur la base d'un accord de service, le PNUD fournit notamment au FNUAP des services de paie, de comptabilité, d'administration des prestations et des indemnités, de gestion de la trésorerie et de déplacements. L'UNOPS fournit également des services en matière d'examen et de sanctions des fournisseurs. Avec le HCR, le FNUAP a conclu différents accords sur la gestion du parc automobile et la vente aux enchères d'actifs et a signé un mémorandum d'entente sur la gestion conjointe des partenaires d'exécution, en

⁴⁴ Résolution 72/279 de l'Assemblée générale, par. 18 et 19, et Décision 2019/15 du Conseil d'administration.

⁴⁵ Voir FNUAP, Note d'information sur l'application de la résolution 72/279 de l'Assemblée générale sur le repositionnement du système de développement des Nations Unies (juin 2022).

⁴⁶ JIU/REP/2018/5.

⁴⁷ Voir notamment les recommandations 1, 4, 5, 6 et 7.

⁴⁸ Voir FNUAP, Note d'information sur l'application de la résolution 72/279 de l'Assemblée générale sur le repositionnement du système de développement des Nations Unies (juin 2022). Dans la note d'information, il est indiqué que les gains d'efficacité totaux résultants de l'initiative interne, qui s'élèvent à 9,2 millions de dollars en 2021, ont augmenté régulièrement depuis 2019.

⁴⁹ Ibid, p. 5.

⁵⁰ Le Centre mondial de services partagés du PNUD est situé à Copenhague et à Kuala Lumpur. Le centre de Copenhague fournit des services de ressources humaines et celui de Kuala Lumpur des services financiers.

ce qui concerne les antécédents et l'examen des partenaires et l'utilisation des auditeurs externes.⁵¹

E. Centre de services partagés des opérations régionales

63. Dans le cadre d'un projet pilote, le Bureau régional d'Afrique de l'Est et du Sud a mis en place le Centre de services partagés des opérations régionales à Johannesburg en 2018. Il s'agit d'une réponse à l'instabilité et à la diminution des ressources financières, à des défis politiques, économiques, sociaux et humanitaires de plus en plus complexes et à la nécessité d'obtenir des résultats de haute qualité fondés sur les droits pour la région.⁵² Sa création a été approuvée par la Directrice exécutive en octobre 2017.⁵³ Le Centre fournit actuellement un soutien opérationnel partagé dans des domaines tels que les achats et les finances. Au cours de la phase suivante, les TIC, les ressources humaines et les services administratifs seront fournis aux bureaux de pays de la région.⁵⁴

64. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a procédé à un audit du Centre en 2021 et a formulé plusieurs conclusions et recommandations. En particulier, le Bureau a noté que les liens hiérarchiques et le pouvoir délégué au Centre n'étaient pas clairement définis et a recommandé que le Fonds élabore un mandat complet.⁵⁵ Le Bureau a également constaté un manque de clarté en ce qui concerne les rôles et les responsabilités, ce qui a entraîné une duplication des efforts et un manque d'efficacité.⁵⁶ En outre, le Bureau a souligné le caractère peu pratique des accords conclus entre le Centre et les bureaux de pays pertinents en ce qui concerne les droits de traitement des transactions et la nécessité d'intégrer les processus du Centre dans le nouveau système de planification des ressources institutionnelles.⁵⁷ Selon les commentaires fournis par le FNUAP dans le cadre du présent examen, toutes les recommandations du Bureau relatives au mandat du Centre ont été mises en œuvre.

65. **L'Inspectrice considère que l'initiative des centres de services partagés des opérations régionales devrait être planifiée dans le cadre d'une stratégie globale conforme aux initiatives de réforme du système de développement des Nations Unies au niveau régional et aux recommandations du CCI à ce sujet.** En outre, une analyse minutieuse des économies et des gains d'efficacité escomptés, y compris les fonctions à assumer par les centres régionaux de services partagés par rapport à celles actuellement exercées par les bureaux régionaux, devrait être entreprise afin d'éviter les chevauchements et les inefficacités. Cela devrait être complété par une délimitation claire des responsabilités, des liens hiérarchiques et du niveau d'autorité délégué à chaque entité.

66. Comme l'a confirmé le FNUAP, aucune économie significative n'a été réalisée à ce jour. En outre, le Secrétaire général et le CCI ont recommandé d'utiliser les centres mondiaux de services partagés existants plutôt que d'en créer de nouveaux. Pour l'instant, le FNUAP ne prévoit donc pas d'investir davantage dans le Centre. Jusqu'à présent, sa stratégie de création de gains d'efficacité dans le domaine des opérations non dépendantes d'un site est plutôt axée sur l'utilisation des services partagés mondiaux et régionaux offerts par des agences sœurs, au lieu de créer ou d'étendre ses propres centres et services.

⁵¹ Le CCI a obtenu et examiné des échantillons de mémorandums d'entente existants signés entre le FNUAP et d'autres organisations des Nations Unies.

⁵² Voir FNUAP Afrique du Sud et de l'Est, « ROSSC : centre de services partagés des opérations régionales » (8 décembre 2017), introduction.

⁵³ Bureau des services d'audit et d'investigation du FNUAP, « Audit du Centre de services partagés des opérations régionales : rapport final » (IA/2021-05) (5 novembre 2021), par. 6.

⁵⁴ Voir FNUAP Afrique du Sud et de l'Est, « ROSSC : centre de services partagés des opérations régionales ».

⁵⁵ Bureau des services d'audit et d'investigation du FNUAP, « Audit du Centre de services partagés des opérations régionales : rapport final », par. 13 et 14 et recommandation 1.

⁵⁶ Ibid., par. 19-23 et recommandation 3.

⁵⁷ Ibid., par. 45-48 et recommandation 9.

IV. Gestion administrative, budgétaire et financière

67. Le présent examen contient une analyse du cadre administratif, budgétaire et financier du FNUAP, notamment en ce qui concerne le financement, la collecte de fonds, la structure et la mobilisation des ressources, les politiques financières et budgétaires, les achats, l'externalisation, l'affectation des ressources et les dépenses. Une attention particulière est accordée à l'évaluation précoce de la budgétisation et de la situation financière conformément au plan stratégique pour 2022-2025.

A. Stabilité, prévisibilité et viabilité financières

1. Stabilité

Modèle de financement

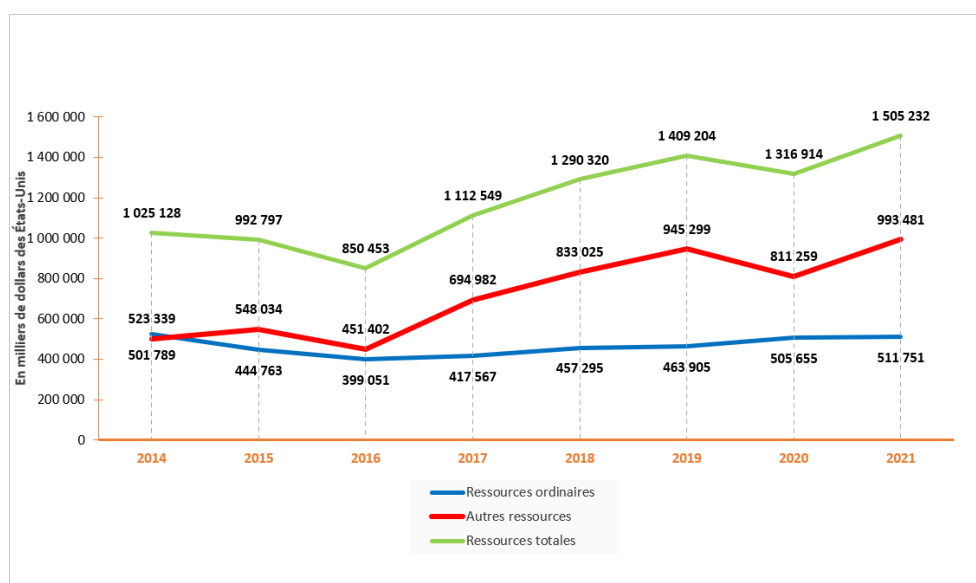
68. Le FNUAP est financé par des contributions volontaires, comprenant des ressources « ordinaires », également appelées « ressources essentielles » ou « ressources non affectées », dont l'utilisation n'est pas limitée, et des « autres » ressources, également appelées « ressources non essentielles » ou « ressources affectées », qui sont reçues pour un programme spécifique conforme au mandat du FNUAP. Par souci de clarté, les termes « ordinaires » et « autres » sont utilisés tout au long du rapport pour désigner les ressources, tandis que les contributions sont qualifiées d'« affectées » ou de « non essentielles » et de « non affectées » ou d'« essentielles ».

69. L'intégration de la planification des ressources et de la budgétisation est particulièrement pertinente, compte tenu de l'évolution de la structure de financement du FNUAP, marquée par une proportion croissante de contributions de ressources non essentielles. Cela nécessite une coordination et une consolidation des fonctions de gestion des ressources.

70. La figure V montre l'évolution des ressources ordinaires et des autres ressources pour la période 2014-2021. À des fins de comparaison, les chiffres pour la période du cycle du plan stratégique (4 ans) ont été annualisés et sont basés sur les états financiers du FNUAP vérifiés par le Comité des commissaires aux comptes. Les recettes du FNUAP sont en hausse depuis 2014, bien qu'elles aient légèrement diminué en 2015, 2016 et 2020. En 2021, les ressources totales s'élevaient à 1 505,2 millions dollars, reflétant une augmentation des autres ressources d'environ 14,3 % (188,3 millions de dollars). En revanche, l'évolution des ressources ordinaires a été modeste depuis 2014. Le niveau des ressources ordinaires en 2021, bien que reflétant une augmentation par rapport à 2020, reste inférieur au niveau de 2014.

Figure V

Total des recettes : ressources ordinaires et autres ressources (2014-2021)



Source : figure préparée par le CCI sur la base des états financiers du FNUAP vérifiés par le Comité des commissaires aux comptes (A/77/5/Add.8, A/76/5/Add.8, A/75/5/Add.8, A/74/5/Add.8, A/73/5/Add.8, A/72/5/Add.8, A/71/5/Add.8 et A/70/5/Add.8).

Plan stratégique

71. Pour la période 2022-2025, le FNUAP prévoit 5 045,6 millions de dollars de contributions brutes.⁵⁸ En 2021, les recettes totales s'élevaient à 1 505,2 millions de dollars (30 % des recettes prévues pour la période 2022-2025) et les dépenses totales à 1 300,7 millions de dollars.⁵⁹

72. Le FNUAP prévoit d'intensifier ses efforts de mobilisation des ressources et de consacrer une part plus importante de ses ressources (40 %) pour répondre aux besoins non satisfaits en matière de planification familiale, étant donné qu'il s'agit du principal responsable dans ce domaine. Il consacrera environ 35 % de ses ressources à la prévention des décès maternels et les 25 % restants à la lutte contre la violence fondée sur le genre et les pratiques néfastes, en collaborant avec de nombreux autres partenaires pour accélérer les progrès dans ces deux domaines.⁶⁰

73. Le FNUAP allouera environ 74 %, soit 3 844,7 millions de dollars, des ressources disponibles prévues pour 2022-2025 aux programmes de pays. Ce montant comprend des ressources ordinaires de 815,5 millions de dollars pour accélérer la mise en œuvre du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement et atteindre les trois résultats transformateurs. Le FNUAP accordera la priorité aux pays qui se trouvent dans des situations humanitaires et post-humanitaires, étant donné que les trois résultats transformateurs ne peuvent être atteints sans tenir compte des situations spécifiques qui prévalent dans ces contextes.

74. Au cours des quatre années du plan stratégique pour 2022-2025, le FNUAP prévoit de veiller à ce que 60 % des ressources ordinaires destinées aux programmes de pays soient allouées aux pays de niveau I.⁶¹ Le FNUAP prévoit également d'augmenter les ressources disponibles pour les deux programmes multinationaux dans les sous-régions du Pacifique et des Caraïbes et d'établir une modalité de financement afin de mobiliser des ressources non

⁵⁸ DP/FPA/2021/9, par. 8.

⁵⁹ A/77/5/Add.8, par. 11.

⁶⁰ DP/FPA/2021/8, par. 120 et 121.

⁶¹ Les pays de niveau I sont les 54 pays du programme qui n'ont atteint aucun des trois seuils des indicateurs : le besoin de planification familiale est satisfait par des méthodes modernes (75 %) ; le taux de mortalité maternelle (70 pour 100 000 naissances vivantes) ; et l'indice d'inégalité entre les sexes (0,3) (DP/FPA/2021/8, par. 81-84).

essentielles pour les petits États insulaires en développement. Toutefois, aucune autre information n'est disponible à ce sujet.

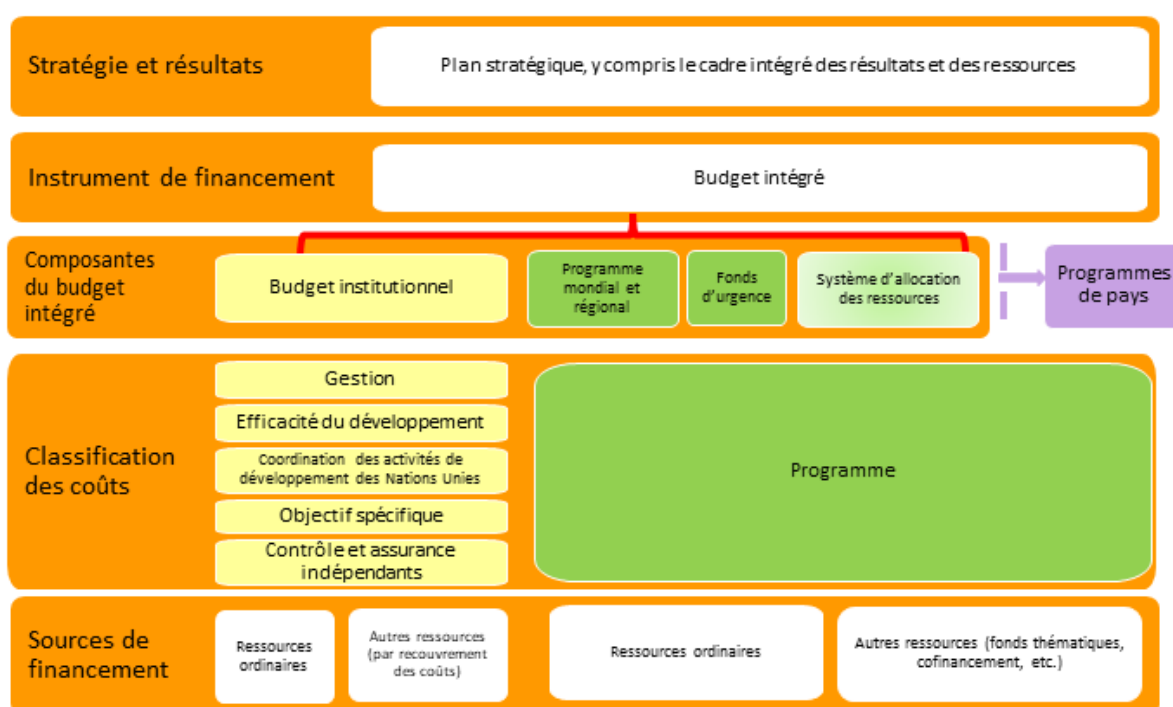
75. **Dans le contexte des plans visant à établir une modalité de financement afin de mobiliser des ressources non essentielles pour les petits États insulaires en développement inclus dans le plan stratégique pour 2022-2025, la Directrice exécutive devrait rendre compte dans le cadre de l'examen à mi-parcours du plan stratégique sur l'état de la mise en œuvre de la nouvelle modalité de financement, de son fonctionnement et des résultats attendus et obtenus.**

Détermination du budget intégré

76. Selon la politique de gestion des ressources du FNUAP, le budget intégré est le plan financier global du Fonds qui sous-tend le plan stratégique du FNUAP et les résultats qu'il contient. Le budget intégré englobe toutes les catégories de coûts et établit le lien entre les résultats et les ressources de l'organisation dans un cadre unique et intégré.⁶²

77. Comme il s'agit d'une organisation financée sur une base volontaire, le FNUAP prépare son budget intégré sur la base des niveaux de revenus anticipés pour la période de planification, tant pour les contributions non affectées que pour les contributions affectées. Le budget intégré est composé de deux éléments : le budget institutionnel et le programme. Le budget institutionnel comprend la gestion, l'efficacité du développement, la coordination du développement des Nations Unies et les objectifs spéciaux comme classifications de coûts, tandis que la composante du programme comprend les programmes de pays, les interventions mondiales et régionales ainsi que le fonds d'urgence.

Figure VI
Liens entre le plan stratégique, le budget intégré, les classifications de coûts et les sources de financement



Source : figure préparée par le CCI sur la base de la politique de gestion des ressources du FNUAP.

⁶² FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, politique de gestion des ressources (2 novembre 2022), par. 2.

2. Prévisibilité

Mobilisation des ressources

78. Dans un contexte de concurrence croissante pour des ressources rares, une planification et une mise en œuvre minutieuses des stratégies de mobilisation des ressources sont essentielles pour garantir la prévisibilité et la durabilité de toute organisation financée sur une base volontaire.

79. En septembre 2015, le FNUAP a présenté sa stratégie de mobilisation des ressources⁶³ au Conseil d'administration conformément à la décision 2014/25 du Conseil, dans laquelle le Conseil a demandé au Fonds de continuer à explorer les incitations, les mécanismes et les volets de financement afin d'élargir sa base de donateurs, d'améliorer la communication avec les donateurs et de poursuivre le dialogue sur les options permettant d'améliorer la qualité des contributions pour financer les résultats en matière de développement.

80. Les objectifs de la stratégie de mobilisation des ressources du FNUAP sont les suivants :

- (a) Maintenir et élargir la base des donateurs traditionnels ;
- (b) Élargir la base des donateurs non traditionnels ;
- (c) Augmenter les contributions des pays du programme ;
- (d) Accroître les contributions du secteur privé, de la société civile, des organisations philanthropiques, du grand public, des institutions financières internationales et des alliances mondiales entre le secteur public et le secteur privé, et établir des partenariats stratégiques avec ces acteurs.

81. Dans sa décision 2015/18, le Conseil d'administration a accueilli favorablement la stratégie de mobilisation des ressources du FNUAP et ses objectifs. Dans sa décision 2017/25, le Conseil a demandé au FNUAP d'améliorer ses rapports de financement et l'a encouragé à lui présenter une vue d'ensemble des déficits de financement et une analyse de leur impact sur la mise en œuvre du plan stratégique. En réponse à cette décision, le FNUAP a publié une proposition relative aux dialogues structurés sur le financement en juillet 2018,⁶⁴ et le Fonds a présenté un rapport relatif au dialogue structuré sur le financement chaque année depuis 2019. Le rapport donne un aperçu de l'évolution des ressources, de la situation actuelle et des perspectives de financement, y compris les risques associés et les mesures d'urgence. Au moment de la conclusion du présent examen, le FNUAP a indiqué qu'une nouvelle stratégie de mobilisation des ressources et de partenariat avait été finalisée et approuvée par le Comité exécutif du FNUAP.

82. Comme le montre la figure VII, 1 318,4 millions de dollars, soit 87,6 % des recettes du Fonds en 2021, ont été versés par les 20 principaux donateurs, dont 16 sont des donateurs traditionnels, tandis que les 4 autres peuvent être de nouvelles sources de revenus ou des donateurs ponctuels. En outre, l'analyse des 20 principaux donateurs du plan stratégique pour 2018-2021 permet de conclure que le FNUAP dépend fortement d'un nombre limité de contributeurs. Au cours de la période 2018-2021, 20 contributeurs ont fourni en moyenne 82,25 % du budget annuel du FNUAP. La diminution de la part des 10 principaux donateurs dans les contributions brutes correspond aux efforts déployés par le FNUAP pour élargir sa base de donateurs en engageant des pays à revenu intermédiaire et des économies émergentes, ainsi que des donateurs du secteur privé.⁶⁵ Le classement des donateurs en 2021 est présenté dans la figure VII ci-dessous.

⁶³ DP/FPA/2015/11.

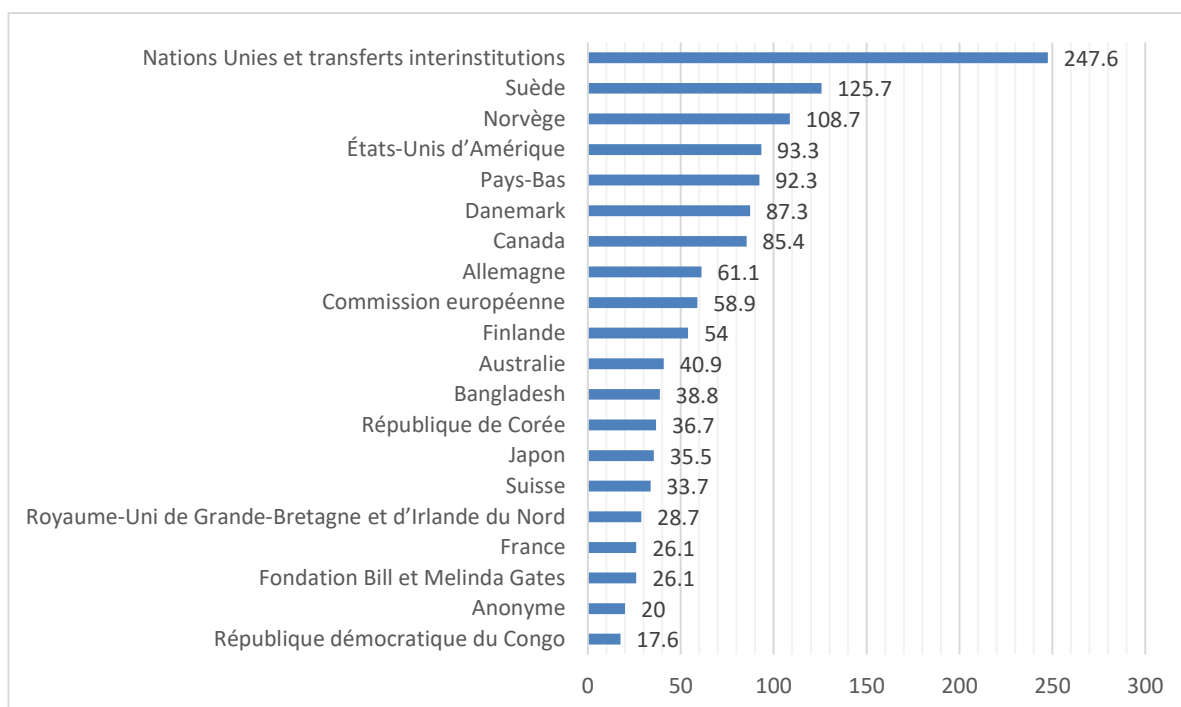
⁶⁴ DP/FPA/2018/10/Add.1.

⁶⁵ DP/FPA/2022/4 (Partie I/Add.1), par. 68.

Figure VII

Les 20 principales contributions des donateurs en 2021 (essentielles et non essentielles)

(En millions de dollars des États-Unis)



Source : figure préparée par le CCI sur la base des statistiques du FNUAP (voir <https://www.unfpa.org/data/donor-contributions>).

83. Il est important de souligner qu'au cours des quatre dernières années, le principal contributeur a été le système des Nations Unies (y compris les fonds communs et les transferts interinstitutions). Toutefois, il convient de noter que les chiffres relatifs aux Nations Unies et aux transferts interinstitutions comprennent les contributions provenant de la Commission européenne, d'autres pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, des pays du programme, du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et du Groupe de la Banque mondiale. On pourrait dire que ce fait indique que le rôle du FNUAP dans l'avancement de la réforme du système de développement s'accroît et qu'il est devenu un partenaire de premier plan dans des domaines d'expertise spécifiques pour les mécanismes d'effort conjoint, mais il souligne également la dépendance du Fonds à l'égard d'une collaboration continue avec d'autres organisations financées sur une base volontaire qui dépendent de la même base de donateurs et qui, dans un scénario de restrictions financières croissantes, pourraient également avoir besoin de réduire leurs activités interinstitutions.

84. Dans ce contexte, le FNUAP prévoit de continuer à élargir sa base de donateurs et de contributions et d'accroître le cofinancement par le biais de ses mécanismes de financement thématiques, tout en progressant dans la génération de revenus provenant de sources autres que les contributions directes des donateurs traditionnels. Le développement de nouvelles modalités de partenariat, y compris dans le secteur privé-public, et l'élargissement de la base des donateurs restent très importants pour diversifier les sources et maintenir le volume des recettes du FNUAP.

3. Viabilité financière

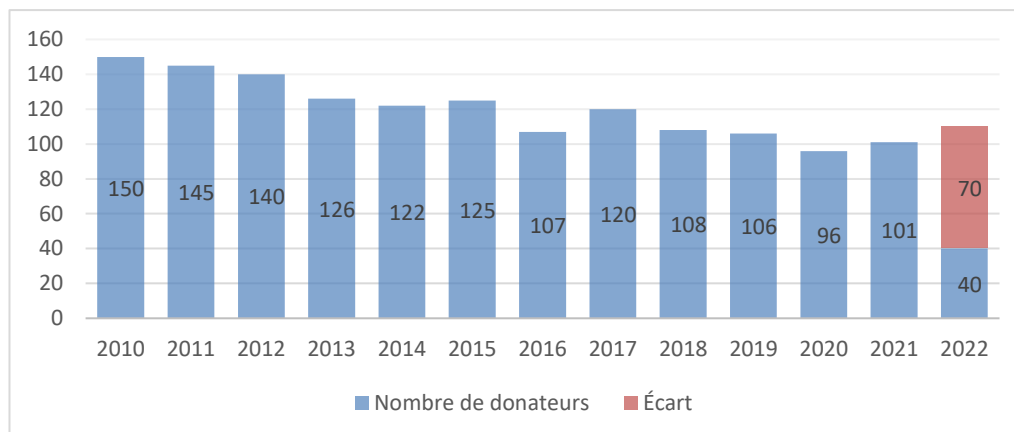
Structures des ressources

85. Grâce aux efforts stratégiques de sensibilisation et de mobilisation du Fonds aux niveaux mondial, régional et national, le nombre total de donateurs de ressources essentielles est passé de 96 en 2020 à 101 en 2021. Au 1^{er} mai 2022, malgré le lancement de la campagne de base 2022 et les appels répétés par l'intermédiaire du Conseil d'administration et des

dialogues structurés sur le financement, seuls 40 pays s'étaient engagés à soutenir le budget de base du FNUAP, soit le même nombre que l'année dernière à la même époque ⁶⁶ et il manque 70 donateurs pour atteindre l'objectif 2022, comme le montre la figure VIII.

Figure VIII

Nombre de donateurs de base, 2010-2021, et écart par rapport à l'objectif de 110 donateurs pour 2022



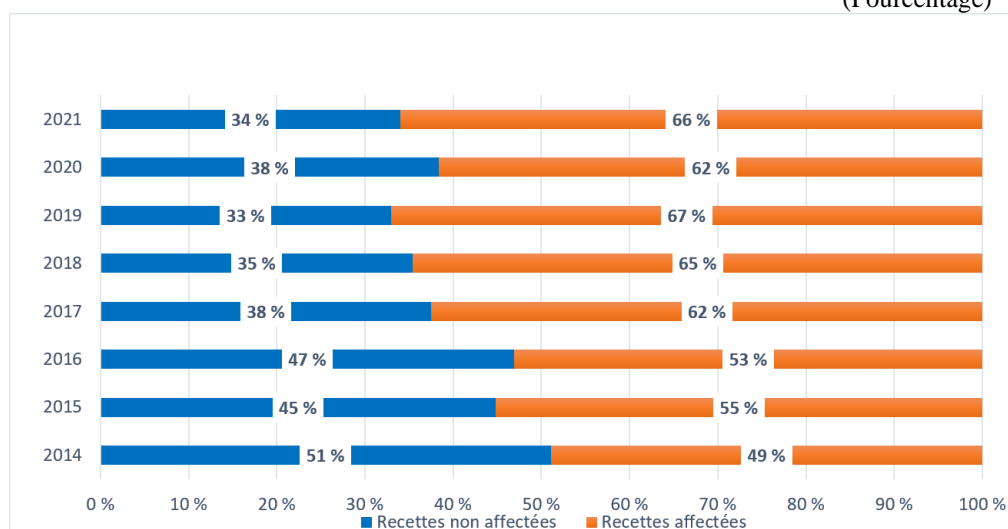
Source : figure préparée par le CCI sur la base du document DP/FPA/2022/10, figure 11.

86. Parallèlement, les autres ressources (affectées) représentent plus de 60 % des recettes depuis 2017 (figure IX). Selon le budget intégré pour 2022-2025, le Fonds s'attend à recevoir au total 5,75 milliards de dollars en quatre ans, dont 71 % seront d'autres ressources.

Figure IX

Total des recettes (non affectées et affectées)

(Pourcentage)



Source : figure préparée par le CCI sur la base des rapports du Comité des commissaires aux comptes (A/77/5/Add.8, A/76/5/Add.8, A/75/5/Add.8, A/74/5/Add.8, A/73/5/Add.8, A/72/5/Add.8, A/71/5/Add.8 et A/70/5/Add.8).

87. Dans son examen statistique et financier annuel, la Directrice exécutive a déclaré que la diminution des contributions non affectées, ainsi que l'augmentation de l'utilisation d'instruments de financement fortement affectés et la dépendance continue à l'égard d'un petit groupe de donateurs clés, constituaient une préoccupation importante pour le FNUAP, en raison de l'impact sur la flexibilité du programme, de l'augmentation des coûts

⁶⁶ DP/FPA/2022/10, par. 38.

administratifs engendrés et des défis et risques pour la planification, la mise en œuvre et la continuité du programme.⁶⁷

88. Dans le budget intégré pour 2022-2025, il est noté que les résultats et les produits déterminés par le plan stratégique pour 2022-2025 sont soutenus à la fois par des ressources ordinaires et d'autres ressources. Parmi eux, le produit 1 (politique et responsabilisation) et le produit 4 (évolution de la population et données) sont principalement financés par des ressources ordinaires.⁶⁸ Si les produits 1 et 2 sont financés à la fois par des ressources ordinaires et d'autres ressources, une part relativement plus importante est couverte par les ressources ordinaires. En outre, la quasi-totalité du budget consacré aux produits en matière d'efficacité et d'efficacité organisationnelles (administration, responsabilisation, TIC et ressources humaines) devrait être couverte par les ressources ordinaires.⁶⁹

89. La croissance continue des contributions affectées et la diminution des contributions non affectées posent un problème non seulement pour la stabilité financière, mais aussi pour la prévisibilité de l'allocation des ressources et la durabilité du modèle de financement. Le défi a été décrit par le FNUAP dans sa réponse à une question du questionnaire institutionnel sur les limites et les contraintes imposées par les contributions affectées et non affectées dans le processus budgétaire. Il a noté que :

la distribution des revenus des autres ressources, bien qu'alignée sur les mandats du Conseil d'administration, est régie par les accords conclus avec les donateurs respectifs. Ainsi, les limites de la nature affectée du financement sont la complexité de la planification des activités et des résultats, une multitude de sources de financement que les bureaux doivent gérer et la fragmentation des activités qui en résulte. La complexité du calendrier aggrave cette situation, car les accords de donateurs affectés ne sont pas alignés sur la planification stratégique ou le cycle du programme de pays, [de même que] la complexité des rapports pour chaque accord respectif, car les exigences varient et s'écartent de plus en plus des modèles d'accord standard.

90. En outre, le rapport annuel relatif au dialogue structuré sur le financement fournit au Conseil d'administration des informations détaillées sur l'évolution des ressources et les perspectives de financement prévisionnelles. Cependant, il n'offre pas de feuille de route concise pour améliorer la mobilisation des ressources, atteindre les objectifs de financement et accroître la base des donateurs. **La Directrice exécutive doit suivre de près les efforts déployés pour atteindre les objectifs de financement et accroître la base de donateurs et les ressources non essentielles reçues pour les interventions humanitaires et rendre compte régulièrement au Conseil d'administration, dans le rapport relatif au dialogue structuré sur le financement, des mesures prises, y compris les mesures correctives éventuelles, à cet égard, et mettre à jour la stratégie de mobilisation des ressources.**

Recouvrement des coûts

91. Dans le cadre des actions prévues dans la mise en œuvre du plan stratégique pour 2022-2025, le FNUAP cherchera à « renforcer sa capacité à préparer des propositions de financement de programmes claires et entièrement chiffrées »⁷⁰ à travers l'application rigoureuse de sa politique de recouvrement des coûts.

92. Le recouvrement des coûts permet d'améliorer la planification et la mise en œuvre du budget intégré en garantissant que les coûts directs et indirects de l'exécution des projets sont couverts et que le montant considérable des contributions affectées contribue efficacement aux fonctions essentielles du Fonds. Il est important de garder à l'esprit que les ressources générées par le recouvrement des coûts sont utilisées pour couvrir les coûts associés à la mise

⁶⁷ DP/FPA/2022/4 (Partie I/Add.1), par. 11.

⁶⁸ DP/FPA/2021/9, par. 52.

⁶⁹ Ibid., tableau 4.

⁷⁰ DP/FPA/2021/8, par. 103.

en œuvre des projets. En 2021, grâce à l'application de la politique susmentionnée, le FNUAP a obtenu 58,9 millions de dollars de recettes.⁷¹

93. Le recouvrement des coûts fait référence à l'obligation pour une organisation de veiller à ce que les ressources ordinaires ne soient pas utilisées pour subventionner la mise en œuvre de programmes financés par d'autres ressources. La méthodologie de recouvrement des coûts reconnaît que certaines fonctions faisant partie intégrante de l'existence et de l'avancement du mandat d'une organisation doivent être exécutées quel que soit le volume de la mise en œuvre du programme. Le financement de ces fonctions essentielles doit donc être assuré par des ressources ordinaires.⁷²

94. Le FNUAP a souligné qu'il restait des défis à relever dans la mise en œuvre de la politique de recouvrement des coûts, notamment en ce qui concerne la capacité du Fonds à recouvrer tous les coûts directs de la mise en œuvre des programmes et des projets, principalement en raison des conditions fixées par les donateurs pour l'utilisation des ressources.

B. Cadre financier et budgétaire

95. La gestion financière du FNUAP est régie par le Règlement financier et les règles de gestion financière du FNUAP, et seul le Conseil d'administration peut apporter des modifications et des exceptions au Règlement. La Directrice exécutive du FNUAP est responsable devant le Conseil d'administration de toutes les phases et de tous les aspects des activités financières du FNUAP et peut déléguer des pouvoirs à d'autres fonctionnaires du FNUAP ou du PNUD en vertu de la règle 103.1 du Règlement financier et des règles de gestion financière. L'Inspectrice considère que le Règlement financier et les règles de gestion financière actuels révisés, entrés en vigueur en 2014, sont complets et clairs et qu'ils fournissent des orientations adéquates à la direction.

96. Le FNUAP dispose également de politiques et de procédures approfondies pour les questions administratives, budgétaires et financières. Les politiques de planification des ressources et de budgétisation fournissent des orientations sur le recouvrement des coûts, la gestion des ressources et la mise en œuvre du budget institutionnel. Dans le même ordre d'idées, dans le domaine de la mobilisation des ressources, le FNUAP dispose d'une politique et de procédures pour la gestion des fonds autres que les fonds non essentiels. Les politiques relatives aux opérations financières et à la comptabilité, aux installations et aux services administratifs, ainsi qu'aux achats fournissent une assurance supplémentaire et détaillée d'un contrôle correct des ressources et des procédures.

97. **Néanmoins, l'Inspectrice est d'avis que, si les nombreuses politiques, procédures et directives du FNUAP lui fournissent un cadre administratif, budgétaire et financier satisfaisant, le fait qu'elles soient présentées dans des formats et des lieux différents et qu'elles ne comportent pas de symboles documentaires peut rendre leur utilisation par les États membres et les donateurs potentiels difficile. En conséquence, la Directrice exécutive souhaitera peut-être publier une compilation numérique contenant le Règlement financier et les règles de gestion financière ainsi que toutes les politiques connexes, dans le même format et en utilisant les symboles documentaires appropriés.**

Contrôle interne

98. Le FNUAP met en œuvre son cadre de contrôle interne en conjonction avec la politique de planification des ressources institutionnelles (publiée en avril 2020).⁷³ Le cadre décrit les principes du contrôle interne et de la responsabilisation. Le FNUAP définit le contrôle interne comme un processus mis en œuvre par le Conseil d'administration, la direction et tous les autres membres du personnel, conçu pour fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs liés aux opérations, à l'établissement des rapports et au respect des règles. Le cadre indique que l'application efficace des contrôles

⁷¹ A/77/5/Add.8, chap. IV, par. 17.

⁷² DP/FPA-ICEF-UNW/2020/1, par. 7.

⁷³ Voir la discussion sur le cadre de gestion des ressources institutionnelles à la sect. VII.A.

internes repose sur trois niveaux de contrôle en cascade, conformément au modèle des « trois lignes de défense », complétés par une ligne de défense externe (voir encadré 2 et figure X).

74

Encadré 2

Modèle des « trois lignes de défense » appliqué dans le cadre du contrôle interne du FNUAP^a

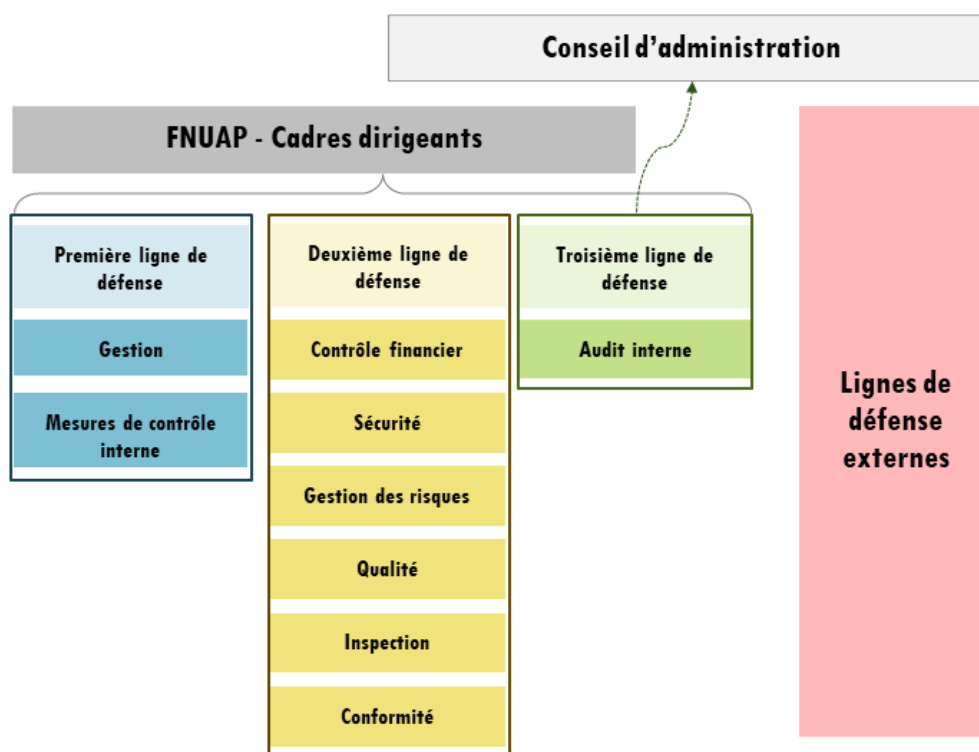
- Première ligne de défense : la première ligne concerne les fonctions qui détiennent et gèrent les risques et les contrôles. Les fonctions sont exercées par l'ensemble du personnel de l'organisation sur le terrain, dans les bureaux régionaux et au siège. Le personnel de première ligne applique les politiques et procédures existantes dans son travail quotidien afin de s'assurer que les objectifs sont atteints et que les ressources confiées au FNUAP sont correctement gérées. Les fonctions de première ligne comprennent par exemple la gestion des contrats ou de l'engagement des partenaires, les activités d'achat et la gestion des ressources humaines.
- Deuxième ligne de défense : la deuxième ligne concerne les fonctions qui supervisent les risques et les contrôles conçus pour surveiller l'efficacité opérationnelle de la première ligne et atténuer les risques qui y sont liés. Les secondes lignes sont assurées par les bureaux régionaux et les divisions du siège. Certaines unités et personnes au niveau du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays exercent également des fonctions de première et de deuxième ligne. Parmi les exemples de fonctions de deuxième ligne figurent les processus de planification et de budgétisation, la gestion et l'assurance de la qualité, ainsi que la gestion des résultats et des performances.
- Troisième ligne de défense : la troisième ligne de défense concerne les fonctions qui fournissent une assurance indépendante de l'efficacité et de l'efficacité des processus et des contrôles en place. Le troisième niveau est assuré par l'audit interne et d'autres unités internes indépendantes, telles que l'investigation, l'évaluation et la déontologie.^b
- Dans le modèle des trois lignes de défense du FNUAP, le Comité des commissaires aux comptes et le CCI sont considérés comme la ligne de défense externe.

^a En 2020, l'Institut des auditeurs internes (IIA) a mis à jour le modèle des « trois lignes de défense » en le remplaçant par le modèle des « trois lignes ». Toutefois, le CCI suit la terminologie appliquée dans le cadre de contrôle interne du FNUAP en vigueur depuis septembre 2016. Voir IIA, « Le modèle des trois lignes de l'IIA : une mise à jour des trois lignes de défense » (juillet 2020).

^b Le cadre de contrôle interne du FNUAP indique que les fonctions de la troisième ligne de défense sont assurées par l'audit interne et d'autres unités internes indépendantes telles que l'investigation, l'évaluation indépendante et la déontologie. Toutefois, le CCI est d'avis que seules les fonctions d'audit interne correspondent à la troisième ligne.

⁷⁴ FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, cadre de contrôle interne (septembre 2016), sections II et III.

Figure X
Trois lignes de défense du FNUAP



Source : figure préparée par le CCI sur la base du cadre de contrôle interne du FNUAP.

99. En outre, l'article XIV du Règlement financier et des règles de gestion financière du FNUAP traite du contrôle interne en matière d'administration financière. Il décrit les mécanismes de contrôle dans la mise en œuvre des règles et des procédures financières en matière de comptabilité, d'enregistrement, de transactions et de séparation des tâches sur la base du cadre de contrôle interne.

100. En outre, la politique de gestion des ressources fournit un mécanisme de contrôle interne supplémentaire par le biais de la liste de contrôle de responsabilisation intégrée, qui offre aux responsables du budget⁷⁵ un moyen de s'assurer que la mise en œuvre des ressources est conforme au Règlement financier et aux règles de gestion financière, aux politiques et aux procédures.

101. L'Inspectrice est d'avis que le FNUAP dispose de procédures adéquates et de mécanismes de contrôle interne suffisants pour que le Fonds puisse réaliser efficacement ses objectifs.

C. Achats et services partagés

1. Achats

102. Afin d'assurer une meilleure préparation, de réduire les délais et les coûts cachés, et d'accroître l'efficacité et l'efficacités, le FNUAP, en tant que l'un des plus grands fournisseurs du secteur public au monde et la principale organisation des Nations Unies pour l'achat de produits de santé sexuelle et procréative, a créé un nouveau Groupe de gestion de la chaîne d'approvisionnement. Depuis janvier 2022, le Groupe est opérationnel et supervise et coordonne toutes les activités d'achat nationales, régionales et mondiales dans le cadre des opérations de développement et d'aide humanitaire. L'application des frais d'achat devrait

⁷⁵ Les Directeurs de division, les Chefs de bureau, les Directeurs régionaux/sous-régionaux et les Représentants sont responsables de la mise en œuvre des ressources budgétaires du programme et de l'institution et sont appelés « responsables de budget ».

entraîner une réduction de 5,8 millions de dollars du budget intégré sur une période de quatre ans.⁷⁶

103. L'assurance qualité fait partie des activités du Groupe de gestion de la chaîne d'approvisionnement, qui comprennent la présélection des fournisseurs, les évaluations techniques, le contrôle de la qualité et le suivi des produits, ainsi que le maintien de normes spécifiques par le biais d'inspections, d'échantillonnages et d'essais en laboratoire.

104. Pour certains produits, une présélection est effectuée avant la conclusion d'accords contractuels avec des fournisseurs internationalement reconnus. Dans le cas des médicaments, il existe une politique d'assurance qualité pour les contraceptifs et les autres médicaments qui est alignée sur les normes de qualité internationales soutenues par l'Organisation mondiale de la santé.

105. Selon l'Inspectrice, la création du Groupe de gestion de la chaîne d'approvisionnement devrait fournir au FNUAP le soutien nécessaire pour ses activités d'achat, ainsi que pour superviser et coordonner de manière satisfaisante les mesures d'achat et d'assurance qualité du FNUAP aux niveaux national, régional et mondial. Il convient de noter que la structure opérationnelle du Groupe ne figure pas dans le budget intégré pour 2022-2025 puisqu'il ne comprend que les postes financés au titre du budget institutionnel, alors que les postes du Groupe sont financés par les frais d'achat en tant que coûts directs.

2. Externalisation

106. L'étendue de la collaboration entre le FNUAP et le PNUD est reconnue dans plusieurs accords de service. Dans le cadre d'un modèle de recouvrement des coûts, le PNUD fournit au FNUAP des services de gestion des salaires, d'administration des avantages sociaux et de gestion de l'assurance maladie, ainsi que des services de déplacements et de visas, des services de trésorerie, des dispositions de partage des coûts pour le Bureau du médiateur conjoint et des dispositions de partage des coûts pour les coordonnateurs résidents.

107. La collaboration avec le HCR se poursuit dans le cadre de l'initiative d'audit des partenaires communs, qui concerne les partenaires d'exécution, et de l'accord de service de vente aux enchères, tandis qu'un mémorandum d'accord existe avec l'UNOPS pour la fourniture de services d'examen et de sanction des fournisseurs.

108. **La Directrice exécutive souhaitera peut-être entreprendre une analyse coûts-avantages des activités et des services externalisés à des tiers lorsqu'un accord doit être renouvelé ou qu'un nouveau prestataire de services entre sur le marché, afin de déterminer : (a) la commodité d'une collaboration continue ; (b) la possibilité de créer les conditions permettant de fournir ces services en interne ; ou (c) la possibilité d'utiliser des centres mondiaux de services partagés.**

D. Évolution des recettes et des dépenses

109. En ce qui concerne le rapport financier et les états financiers vérifiés du FNUAP pour l'exercice clos le 31 décembre 2021, le Comité des commissaires aux comptes n'a pas relevé d'erreur, d'omission ou d'inexactitude significative, mais a noté que des améliorations pouvaient être apportées dans des domaines tels que la gestion des ressources humaines, la gestion des partenaires d'exécution et la gestion des achats, pour n'en citer que quelques-uns.

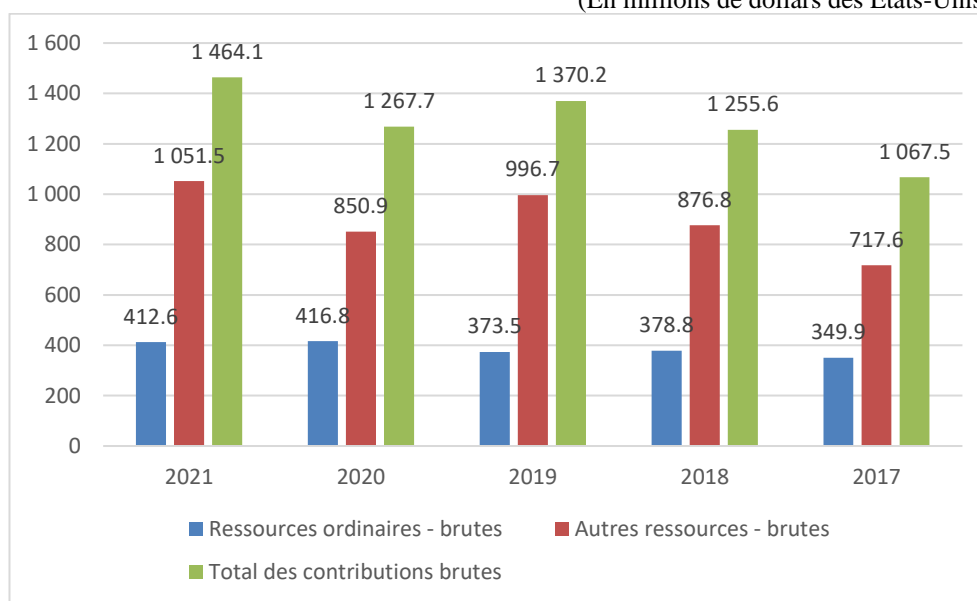
110. Comme le montre la figure XI, les recettes brutes des contributions ont constamment augmenté au cours des cinq dernières années, à l'exception de l'année 2020, ce qui peut être attribué aux effets de la pandémie de COVID-19. L'écart sans cesse croissant entre les ressources ordinaires et les autres ressources peut être clairement mesuré en comparant les chiffres de 2017 et de 2021, les ressources ordinaires ayant augmenté de 62,7 millions de dollars (17,9 %) et les autres ressources de 333,9 millions de dollars (46,5 %).

⁷⁶ DP/FPA/2021/9, par. 86.

Figure XI

Recettes brutes des contributions pour la période 2017-2021

(En millions de dollars des États-Unis)

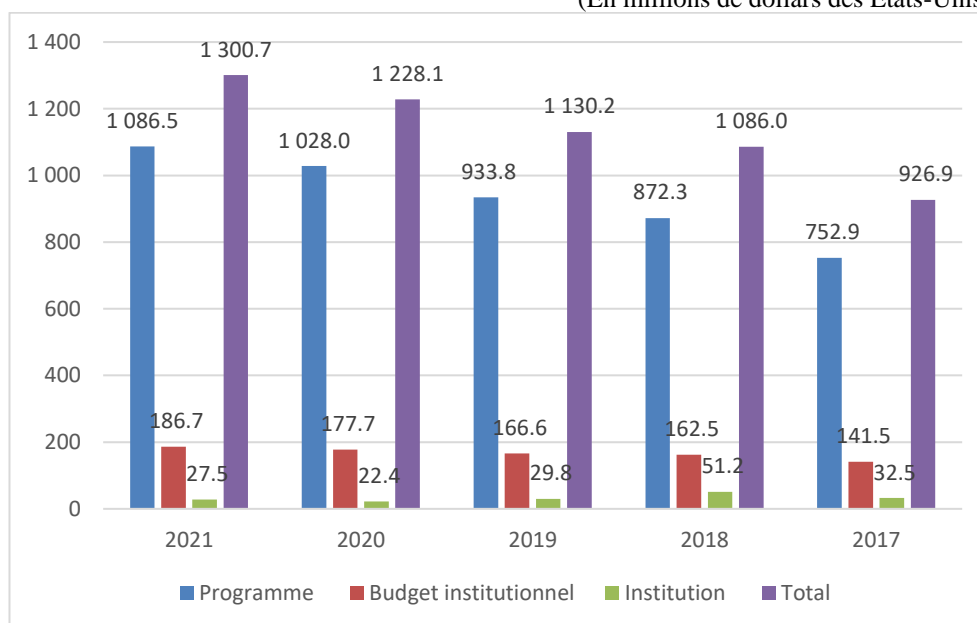


Source : figure préparée par le CCI sur la base des rapports du Comité des commissaires aux comptes (A/77/5/Add.8, A/76/5/Add.8, A/75/5/Add.8, A/74/5/Add.8, A/73/5/Add.8, A/72/5/Add.8, A/71/5/Add.8 et A/70/5/Add.8).

111. Les dépenses totales du FNUAP ont régulièrement augmenté, passant de 926,9 millions de dollars en 2017 à 1 300,7 millions de dollars en 2021 (40,3 %). Au cours de la même période, les dépenses du programme ont augmenté de 333,6 millions de dollars, principalement en raison de la reprise des dépenses liées à la formation, aux activités de réponse humanitaire et à la prestation de services de santé sexuelle et procréative vitaux. Les dépenses du budget institutionnel ont augmenté de manière moins spectaculaire, passant de 141,5 millions de dollars en 2017 à 186,7 millions de dollars en 2021 (soit une augmentation moyenne de 7,2 % par an) en raison de la mise en œuvre d'une nouvelle plateforme de planification des ressources institutionnelles, de l'augmentation des frais de personnel et des contributions des coordonnateurs résidents. Enfin, les dépenses institutionnelles, qui sont des dépenses qui ne peuvent pas être affectées à un produit spécifique du plan stratégique, ont connu une évolution moins stable, atteignant 51,2 millions de dollars en 2018 puis chutant à 22,4 millions de dollars en 2020, principalement parce que les dépenses institutionnelles peuvent être des frais d'achat, des engagements au titre des avantages postérieurs à l'emploi ou des taux de change.

Figure XII
Dépenses totales par objectif, 2017-2021

(En millions de dollars des États-Unis)



Source : figure préparée par le CCI sur la base des rapports du Comité des commissaires aux comptes (A/77/5/Add.8, A/76/5/Add.8, A/75/5/Add.8, A/74/5/Add.8, A/73/5/Add.8, A/72/5/Add.8, A/71/5/Add.8 et A/70/5/Add.8).

112. Au moment de la finalisation du présent examen, le FNUAP jouissait d'une situation financière solide. Le total des recettes pour 2021 s'élève à 1 505,23 millions de dollars et le total des dépenses à 1 300,68 millions de dollars, soit un excédent de 204,56 millions de dollars.

113. Comme l'a noté la Directrice exécutive dans son examen statistique et financier pour 2021, le FNUAP a clôturé l'année 2021 en excellente santé financière grâce au soutien continu de ses donateurs et à des pratiques de gestion financière saines, y compris des processus et des contrôles conçus pour maintenir les dépenses dans les limites des ressources financières disponibles. Elle a toutefois noté que les perspectives pour 2022 et au-delà restaient difficiles à prévoir en raison des risques persistants pour la paix et la stabilité et des incertitudes concernant l'évolution future de la pandémie de COVID-19. En outre, l'évolution des priorités des donateurs et les difficultés opérationnelles pourraient avoir une incidence sur la capacité du FNUAP à générer des recettes et à mettre en œuvre ses activités de programme.⁷⁷

⁷⁷ DP/FPA/2022/4 (Partie I/Add.1), par. 87.

V. Gestion des ressources humaines

114. L'autorité du FNUAP en matière de ressources humaines émane du Secrétaire général qui, aux fins de l'application de la décision 58/555 de l'Assemblée générale sur les questions de personnel relatives au FNUAP, a délégué son autorité en la matière à la Directrice exécutive à compter du 1er juin 2004.⁷⁸

115. L'équipe du CCI a examiné les cadres et modalités contractuels, les pratiques de recrutement, la classification des emplois, les grades, la répartition géographique et par genre du personnel, les délégations de pouvoir, la formation du personnel et les relations entre le personnel et l'Administration du FNUAP.

116. L'équipe du CCI a mené une enquête en ligne auprès du personnel afin de déterminer l'étendue des efforts du FNUAP pour : (a) améliorer les politiques, pratiques et outils de recrutement stratégique et de mobilité mondiale et rationaliser le recrutement ; (b) mettre l'accent sur la représentation équitable, le traitement juste et l'égalité des chances, et favoriser un sentiment d'appartenance pour tous les employés ; (c) promouvoir une culture organisationnelle qui incarne la mission et les valeurs de l'organisation, favorise l'inclusion, renforce la confiance, soutient l'innovation et accepte la responsabilisation ; (d) continuer à assurer sa responsabilité de « devoir de protection » et promouvoir la santé mentale et le bien-être du personnel ; (e) développer de solides analyses des ressources humaines pour prendre des décisions opportunes et éclairées ; et (f) prévenir le harcèlement sexuel du personnel et des membres du personnel. L'enquête auprès du personnel était disponible au siège et dans les bureaux régionaux, sous-régionaux et nationaux du 1^{er} au 22 septembre 2022. Le taux de réponse a été de 24 %, avec 1 057 réponses provenant d'environ 150 bureaux différents.⁷⁹

117. L'enquête auprès du personnel a fourni des indications sur l'état actuel des relations entre la direction et le personnel et de la gestion des ressources humaines. Les réponses à l'enquête ont été corroborées lors d'entretiens avec des cadres dirigeants, des professionnels compétents internationaux, des administrateurs nationaux, des agents des services généraux et des représentants du personnel.

118. Il est important de souligner que, depuis 2020, la Division des ressources humaines fait l'objet d'une restructuration et que ce remaniement a entraîné des changements dans la manière dont le FNUAP gère les ressources humaines. Les réponses au questionnaire et les entretiens ont permis à l'équipe du CCI d'apprendre que le FNUAP était en train de créer la stratégie en matière de personnel 2030 FNUAP, dans le but de soutenir le nouveau plan stratégique et les objectifs de l'organisation. Après de nombreuses demandes d'informations sur la stratégie en matière de personnel, l'équipe du CCI a été informée qu'elle serait lancée le 13 décembre 2022 et que le document ne serait pas disponible pour examen d'ici là.

A. Cadre des ressources humaines

1. Politiques des ressources humaines

119. Comme indiqué plus haut, depuis 2004, la Directrice exécutive du FNUAP s'est vu déléguer des pouvoirs par le Secrétaire général pour les questions relatives aux ressources humaines. Le cadre et les politiques appliqués aux questions de ressources humaines du FNUAP sont énumérés ci-dessous. La section du Manuel des politiques et des procédures relative à la politique des ressources humaines au sein du FNUAP, publiée en 2007, guide la coexistence actuelle de différentes politiques. Lorsque le FNUAP a publié sa propre politique ou a établi une pratique, c'est la politique ou la pratique du FNUAP qui s'applique. Toutefois, s'il n'existe aucune politique ou pratique du FNUAP, la hiérarchie suivante s'applique :

- (a) Charte des Nations Unies ;

⁷⁸ Voir ST/SGB/2004/10.

⁷⁹ En 2021, selon les chiffres fournis par le FNUAP, le nombre total d'employés était de 3 154, et le nombre total de personnes ne faisant pas partie du personnel (contrats de service et Volontaires des Nations Unies) était de 1 165. Sur la base de ces chiffres, l'équipe du CCI estime le taux de réponse à environ 24 %.

-
- (b) Statut du personnel des Nations Unies ;
 - (c) Règlement du personnel des Nations Unies ;
 - (d) Politiques en matière de ressources humaines publiées ou pratiques antérieures établies par le FNUAP ;
 - (e) Politiques en matière de ressources humaines publiées ou pratiques antérieures établies par le PNUD, mutatis mutandis, dans les cas où une question relative aux ressources humaines n'est pas régie par une politique publiée ou une pratique antérieure établie par le FNUAP et où le FNUAP a décidé d'appliquer la politique ou la pratique du PNUD ;
 - (f) Politiques en matière de ressources humaines publiées ou les pratiques antérieures établies par le Secrétariat des Nations Unies, mutatis mutandis, dans les cas où une question relative aux ressources humaines n'est pas régie par une politique publiée ou une pratique antérieure établie par le FNUAP ou le PNUD et où le FNUAP a décidé d'appliquer la politique ou la pratique du Secrétariat des Nations Unies.

120. L'équipe du CCI a appris que la Division des ressources humaines évaluait actuellement la possibilité d'incorporer les différentes politiques dans une seule politique de ressources humaines du FNUAP. L'existence de différentes politiques et de leur hiérarchie d'applicabilité est source de confusion et complique encore leur gestion.

121. L'Inspectrice encourage la Directrice exécutive à établir un cadre clair et complet pour les ressources humaines du FNUAP en unifiant les politiques existantes et en rationalisant leur application.

2. Cadres et modalités contractuels

122. Il existe une documentation abondante sur les cadres et modalités contractuels. La politique des ressources humaines existante date de 2007, mais la plupart des politiques individuelles ont été récemment mises à jour. La politique en matière de nominations à durée déterminée et continues a été mise à jour en septembre 2022. L'annexe I de la politique fournit des directives supplémentaires pour la sélection du personnel relative aux postes de la catégorie Professionnel et des catégories supérieures dans les lieux d'affectation sur le terrain et au siège, ainsi que pour les postes de la catégorie Services généraux au siège (mise à jour en septembre 2022). L'annexe II concerne la sélection et la réaffectation du personnel dans les postes de rotation internationale (2013). L'annexe III fournit des directives pour la sélection des Administrateurs nationaux et des Agents des services généraux dans les lieux d'affectation sur le terrain (2009). L'annexe IV contient le mandat, la portée, la composition et la procédure, ainsi que les recommandations du Comité d'examen de la conformité au siège pour les postes de la catégorie Professionnel et des catégories supérieures jusqu'à D-1, ainsi que pour les postes des Services généraux au siège (septembre 2022). L'annexe V contient le mandat, la portée, la composition et la procédure, ainsi que les recommandations du Comité d'examen de la conformité dans les lieux d'affectation sur le terrain pour les postes de la catégorie Administrateur national, ainsi que pour les postes des Services généraux dans les lieux d'affectation sur le terrain. (2009).

123. D'autres dispositions contractuelles sont abordées dans les politiques, notamment l'emploi des retraités (2017), le maintien en service au-delà de l'âge obligatoire de la cessation de service (septembre 2022) et le transfert, le détachement ou le prêt de personnel entre les organisations appliquant le système commun des Nations Unies pour les salaires et les indemnités, ainsi que les dispositions concernant les personnes ne faisant pas partie du personnel, telles que les consultants individuels (novembre 2022), les stages (2020) et les contrats de service (mis à jour par le PNUD en 2018).

124. La façon dont les institutions envisagent les modalités de travail a considérablement changé depuis la pandémie de COVID-19. En réponse au questionnaire du CCI, le FNUAP a confirmé qu'avant la pandémie, les demandes de modalités flexibles de travail étaient beaucoup moins nombreuses, s'élevant à environ 300 par an, alors qu'au cours des six premiers mois de l'année 2022, il y avait déjà eu 1 200 demandes individuelles pour ce type de modalité.

125. Le FNUAP a lancé une nouvelle politique sur les modalités flexibles de travail qui entrera en vigueur en février 2022. La nouvelle politique comprend :

- (a) Des horaires flexibles, qui permettent d'adapter les heures de début et de fin de la journée de travail ;
- (b) Des heures de travail comprimées (10 jours en 9) pour le personnel de la catégorie Services généraux ;
- (c) L'introduction d'options supplémentaires pour le travail à distance dans le lieu d'affectation :
 - (i) Jusqu'à trois jours par semaine calendaire ;
 - (ii) Une semaine calendaire, une semaine sur deux ;
 - (iii) Deux semaines calendaires par périodes de deux semaines en alternance ;
- (d) L'introduction du travail à distance en dehors du lieu d'affectation pour un maximum de 60 jours ouvrables par année calendaire ;
- (e) Un remboursement unique de 200 dollars au maximum pour l'achat de matériel de bureau à domicile ;
- (f) Une procédure d'approbation plus décentralisée pour les modalités flexibles de travail.

3. Délégation de pouvoir

126. Au début du processus d'examen du CCI, le seul document sur la délégation de pouvoir qui a pu être trouvé concernait la délégation de pouvoir en matière de gestion des ressources humaines aux représentants désignés par le FNUAP. Lors d'entretiens menés en octobre 2022 avec les cadres dirigeants, l'équipe du CCI a été informée que la politique de délégation de pouvoir en matière de ressources humaines était toujours en cours d'élaboration. L'équipe a appris par la suite que la politique avait été établie et transmise aux bureaux sur le terrain le 1^{er} septembre 2022.⁸⁰ L'équipe du CCI regrette que la Division des ressources humaines ait retardé la soumission du document au CCI, ce qui a eu un impact sur sa capacité d'analyse et d'enquête sur le sujet.

127. Depuis l'arrivée du nouveau Directeur de la Division des ressources humaines en 2019, le FNUAP a entrepris une restructuration de ses fonctions en matière de ressources humaines, et l'un des principaux changements a été le renforcement de la délégation de pouvoir aux bureaux régionaux. Toutefois, l'amélioration de la délégation de pouvoir a été mise en œuvre par l'introduction, dans chaque bureau régional, d'un Partenaire économique en ressources humaines, qui rend compte directement au Directeur de la Division des ressources humaines au siège du FNUAP à New York.

128. L'Inspectrice est d'avis que la délégation de pouvoir en matière de ressources humaines émise en septembre 2022 ne délègue pas de manière adéquate les fonctions liées aux ressources humaines, mais étend plutôt le contrôle centralisé dans les lieux d'affectation sur le terrain par l'intermédiaire des Partenaires économiques en ressources humaines nouvellement nommés. La Directrice exécutive pourrait donc envisager d'élargir la délégation de pouvoir aux Directeurs régionaux dans une version révisée du document.

B. Gestion des ressources humaines

1. Pratiques de recrutement

129. Les pratiques de recrutement sont régies par différentes politiques établies pour différents accords contractuels. L'annexe VI de la politique en matière de nominations à

⁸⁰ Mémorandum interne daté du 1^{er} septembre 2022, adressé aux représentants par la Directrice exécutive, concernant la délégation de pouvoir en matière de ressources humaines.

durée déterminée et continues fournit des directives sur le recrutement pour les nominations à durée déterminée dans toutes les catégories.

130. En outre, dans le cadre de la politique sur le personnel du FNUAP, il existe une politique qui décrit l'ensemble des exigences, procédures et processus pour l'utilisation des nominations temporaires, y compris les directives pour la sélection du personnel des catégories Professionnel, Administrateur national et Services généraux pour le siège et les lieux d'affectation sur le terrain.

131. L'équipe du CCI a entendu les préoccupations exprimées par le personnel concernant des questions relatives à la mise en œuvre de la politique, où du personnel prétendument non qualifié a été recruté pour certains postes. L'équipe du CCI a assuré le suivi auprès de l'Administration du FNUAP de l'état d'avancement de deux cas portés à son attention. Elle a été informée qu'un cas faisait actuellement l'objet d'une enquête et que le FNUAP n'était donc pas en mesure de fournir des informations supplémentaires. Pour l'autre cas, les informations fournies étaient limitées et n'offraient pas les éléments nécessaires pour déterminer de manière satisfaisante si le processus de recrutement avait été mené de manière objective. Bien que l'équipe du CCI précise qu'elle n'a pas enquêté sur la composition des jurys d'entretien, l'Inspectrice souhaite faire part de sa préoccupation concernant la perception généralement négative de certains aspects du processus de recrutement, y compris la composition des jurys d'entretien. Tant dans l'enquête du CCI menée auprès du personnel que dans les entretiens, le niveau d'insatisfaction le plus élevé exprimé par les cadres dirigeants et le personnel du FNUAP était lié au manque de transparence perçu dans les processus de recrutement et aux délais extraordinairement longs nécessaires pour pourvoir les postes vacants. En outre, la perception d'une faible réactivité de la part de la Division des ressources humaines sur ces questions a exacerbé l'opinion négative du personnel et de la direction à l'égard de la Division.

132. L'annexe I de la politique sur les nominations à durée déterminée et continues prévoit que la Division des ressources humaines, en consultation avec le supérieur hiérarchique, constitue un jury d'entretien composé au minimum des personnes suivantes : la personne désignée par le supérieur hiérarchique (ou le supérieur lui-même), un représentant de la Division et au moins une autre personne.

133. Le Secrétariat des Nations Unies a établi des exigences plus strictes pour la constitution des jurys d'entretien, y compris l'exigence qu'un membre du jury soit externe au service / à l'unité dans lequel/laquelle se trouve le poste vacant et qu'au moins un membre du jury soit une femme. Selon l'Inspectrice, les perceptions négatives devraient être corrigées par une action concertée visant à faire preuve de transparence et d'équité dans le processus de recrutement. Le FNUAP doit mettre en place des mesures supplémentaires visant à renforcer l'objectivité et la transparence des processus de recrutement, notamment en recourant davantage aux centres d'évaluation et en introduisant des exigences plus strictes dans la composition des jurys d'entretien.

134. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait contribuer à renforcer la transparence et la responsabilisation dans les activités de sélection du personnel entreprises par le FNUAP.

Recommandation 3

La Directrice exécutive doit veiller, avant la fin de l'année 2023, à ce que des mesures supplémentaires soient élaborées en vue d'améliorer l'objectivité et la transparence perçue des processus de recrutement et continuer à respecter les politiques établies en la matière.

2. Classification des emplois et des grades

135. Au FNUAP, les classifications des emplois et les grades sont déterminés sur la base de la norme-cadre promulguée par la Commission de la fonction publique internationale en

1980.⁸¹ En suivant le système de notation par points, les organisations déterminent les grades en fonction des classifications des emplois.

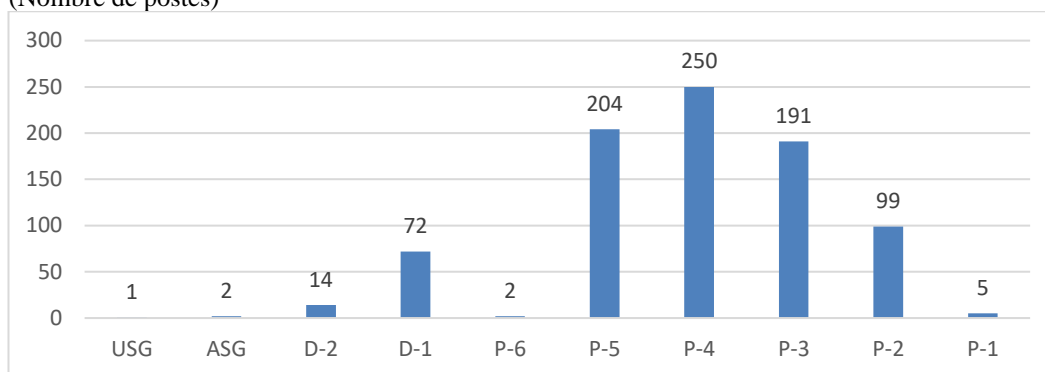
136. En ce qui concerne la structure des grades au sein du FNUAP, selon les données de 2021, les postes de la catégorie Professionnel et des catégories supérieures représentent 840 postes (26,63 %), ceux de la catégorie Services généraux et des catégories apparentées 1 376 postes (43,63 %) et ceux de la catégorie Administrateur national 938 postes (29,74 %) sur un total de 3 154 membres du personnel.

137. Dans la catégorie Professionnel et les catégories supérieures, la plus forte concentration de postes se situe aux niveaux P-4 et P-5, avec 454 postes, soit 54 % du total des postes de la catégorie Professionnel et des catégories supérieures. Dans la catégorie Services généraux et des catégories apparentées, le personnel des niveaux G-6 et G-7 représente 703 postes, soit 51,9 % du nombre total de postes dans la catégorie Services généraux et les catégories apparentées. Pour les Administrateurs nationaux, les niveaux C et B représentent 696 postes, soit 74 % de l'effectif total de cette catégorie de personnel (voir figures XIII-XV).

Figure XIII

Répartition des postes de la catégorie Professionnel et des catégories supérieures, par niveau de grade (840 postes)

(Nombre de postes)

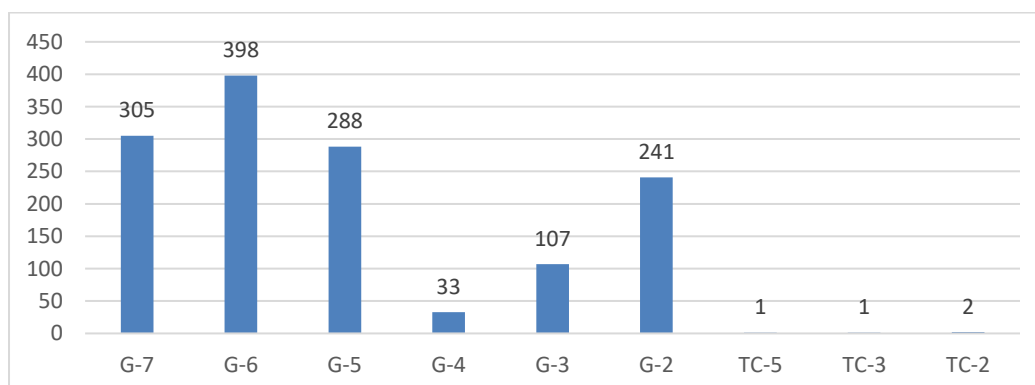


Source : figure préparée par le CCI sur la base d'informations fournies par le FNUAP.

Figure XIV

Répartition des postes de la catégorie Services généraux et des catégories apparentées, par niveau de grade (1 376 postes)

(Nombre de postes)



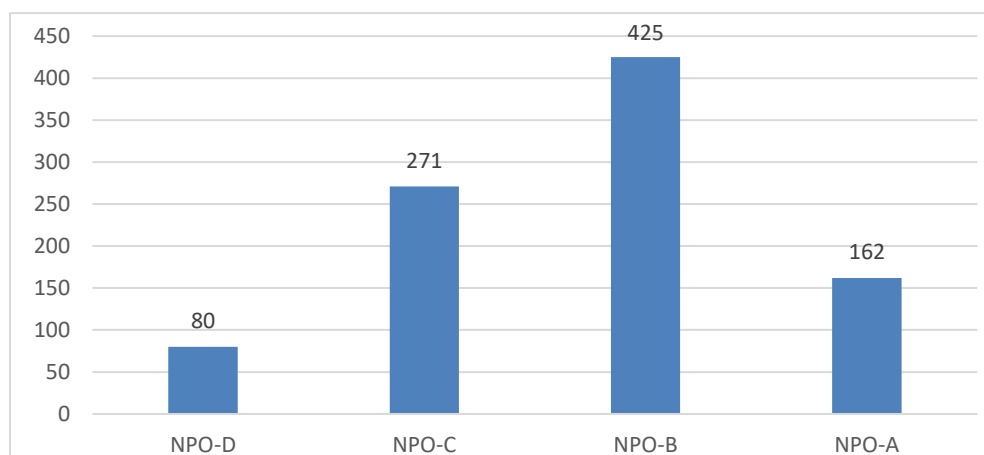
Source : figure préparée par le CCI sur la base d'informations fournies par le FNUAP.

⁸¹ A/35/30, annexe XII.

Figure XV

Répartition des postes de la catégorie Administrateur national, par niveau de grade (938 postes)

(Nombre de postes)



Source : figure préparée par le CCI sur la base d'informations fournies par le FNUAP.

138. Lors des entretiens avec les cadres dirigeants, il a été mentionné à l'équipe du CCI que certaines classifications d'emplois et certains grades étaient moins élevés au FNUAP que dans d'autres organisations (pour des postes équivalents), et que c'était l'une des raisons pour lesquelles il était difficile de pourvoir des postes dans certains domaines stratégiques de l'organisation. Après un examen approfondi, le CCI n'a trouvé aucune preuve que les classifications des emplois et les grades ont été déterminés de manière incorrecte au sein du FNUAP. En fait, pour les catégories Professionnel et Services généraux, une plus grande proportion de postes est concentrée dans les grades supérieurs (c'est-à-dire P-5 et P-4 pour la catégorie Professionnel et G-7 et G-6 pour la catégorie Services généraux).

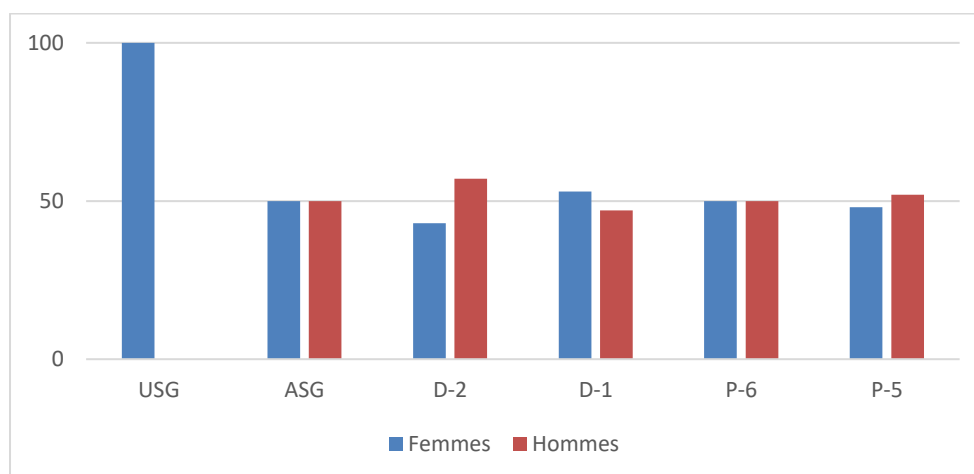
3. Répartition géographique et par genre

139. Selon les données fournies par le FNUAP, le Fonds est paritaire, avec 51,7 % de femmes et 48,3 % d'hommes parmi les employés, et une répartition légèrement différente si l'on ne prend en compte que les postes de niveau P-5 et supérieur (voir figure XVI).

Figure XVI

Répartition par genre au niveau P-5 et supérieur (2021)

(Pourcentage)

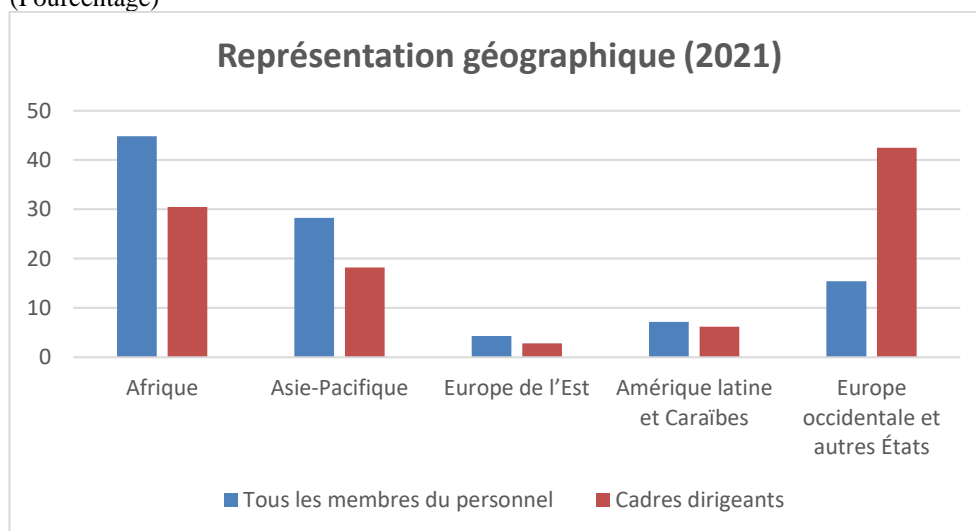


Source : figure préparée par le CCI sur la base d'informations fournies par le FNUAP.

140. En ce qui concerne la répartition géographique, la représentation la plus importante est celle de l'Afrique (44,8 %), suivie de l'Asie et du Pacifique (28,3 %), de l'Europe

occidentale et d'autres États (15,4 %), de l'Amérique latine et des Caraïbes (7,2 %) et de l'Europe de l'Est (4,3 %). Ces chiffres changent lorsque seuls les cadres dirigeants sont pris en compte, l'Europe occidentale et les autres États étant les plus représentés (42,2 %), suivis par l'Afrique (30,5 %), l'Asie et le Pacifique (18,2 %), l'Amérique latine et les Caraïbes (6,2 %) et l'Europe de l'Est (2,8 %) (voir figure XVII)).

Figure XVII
Représentation géographique (2021)
(Pourcentage)



Source : figure préparée par le CCI sur la base d'informations fournies par le FNUAP.

C. Gestion des relations globales entre la direction et le personnel ,et gestion des ressources humaines

141. Les conclusions tirées dans cette section de l'examen ne découlent pas d'une simple ventilation des réponses à chaque élément examiné dans le cadre du mandat, mais sont le résultat d'un examen minutieux des réponses à l'enquête du CCI menée auprès du personnel, à l'enquête mondiale menée auprès du personnel par le FNUAP en 2018, à l'enquête annuelle sur les faits et les perceptions du personnel des Nations Unies concernant l'interdiction de l'exploitation et des abus sexuels menée en 2021 et au questionnaire institutionnel, ainsi qu'aux politiques et directives.

142. Au cours de son examen, l'équipe du CCI a bénéficié d'une large coopération de la part de tous les services du FNUAP, à l'exception de la Division des ressources humaines. Les informations relatives à la stratégie en matière de personnel et à la délégation de pouvoir en matière de ressources humaines ont été fournies avec un retard considérable, les responsables des ressources humaines étaient soit réticents, soit indisponibles pour les entretiens, et les données fournies étaient simplifiées à l'extrême. En outre, sur la base des résultats de l'enquête menée par le CCI auprès du personnel et des entretiens qu'il a eus avec plus de 50 membres du personnel du FNUAP, l'Inspectrice conclut que, s'il n'y a pas d'indication de mauvaise gestion grave, il y existe plusieurs problèmes dans les relations entre la direction et le personnel et dans la gestion des ressources humaines qui devraient être résolus par la direction du FNUAP.

143. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Stratégie en matière de personnel n'avait pas encore été lancée et aucun projet de document n'a été mis à la disposition de l'équipe.

144. **L'Inspectrice estime que, dans le cadre de sa fonction de contrôle, le Conseil d'administration pourrait examiner la stratégie en matière de personnel et déterminer si elle est conforme aux attentes énoncées dans le budget intégré pour 2022-2025, dont la déclaration suivante figure au paragraphe 63 :**

Reconnaissant que son personnel est l'atout le plus important du Fonds, le FNUAP a élaboré une stratégie de ressources humaines qui vise à attirer et à développer un personnel de classe mondiale, à renforcer les capacités de leadership et de gestion, à tirer parti de la diversité et à favoriser l'inclusion, y compris l'inclusion des personnes handicapées, à permettre la réalisation de la parité hommes-femmes dans l'ensemble de l'organisation et à exercer un « devoir de protection » axé sur le développement organisationnel là où cela compte le plus, c'est-à-dire sur le terrain. Pour mettre en œuvre cette stratégie, le FNUAP propose de continuer à renforcer la fonction des ressources humaines afin de recentrer ses ressources, d'aligner ses priorités et de travailler en étroite collaboration avec le personnel, les responsables et les équipes pour améliorer son efficacité organisationnelle.

145. La définition, le champ d'application, les principes et les procédures de rotation du personnel recruté au niveau international figurent dans la politique sur le personnel du FNUAP, qui stipule que « le service en tant que membre du personnel recruté au niveau international du FNUAP, qui est une organisation internationale de développement basée sur le terrain, comprend toujours l'attente de servir dans différents lieux d'affectation au cours d'une carrière », et, en outre que :

La rotation est mutuellement bénéfique pour l'organisation et son personnel. Elle contribue à rendre l'organisation plus efficace et plus performante en dotant les bureaux de pays, sous-régionaux, régionaux et du siège du FNUAP du personnel le plus qualifié sur une base systématique et encadrée. Il est dans l'intérêt stratégique et programmatique du FNUAP que les membres du personnel du siège aient une expérience du terrain et que les responsables des bureaux de pays aient acquis une expérience au siège et dans d'autres régions géographiques.⁸²

146. Malgré cette politique, les réponses à l'enquête du CCI menée auprès du personnel du FNUAP indiquent une mobilité géographique limitée au sein de l'organisation. Plus de 70 % des personnes interrogées ont indiqué n'avoir servi que dans un seul lieu d'affectation et 20 % dans deux ou trois lieux d'affectation. Ces informations ont été confirmées lors des entretiens, où l'une des observations les plus fréquentes, y compris de la part des cadres dirigeants, concernait l'utilisation inadéquate de la rotation, non seulement pour élargir la mobilité, mais aussi comme outil de réduction des taux de vacance importants.⁸³

147. L'Inspectrice encourage la Directrice exécutive à mieux utiliser le mécanisme de rotation en établissant un programme de rotation formel qui pourrait contenir, par exemple, un catalogue de tous les postes soumis à la rotation, par grade, période de service, lieu et indicateurs de difficulté, ainsi que des rôles et fonctions plus techniques.

148. En ce qui concerne la représentation équitable, le traitement juste, l'égalité des chances et la promotion d'un sentiment d'appartenance pour tous les employés, les entretiens, ainsi que les réponses à l'enquête mondiale du personnel et à l'enquête du CCI menée auprès du personnel, ont montré qu'en général, le personnel est fier du travail accompli par le FNUAP. Toutefois, les différences de traitement entre le personnel international et national, l'absence d'égalité des chances, la complexité du processus de gestion des performances insuffisantes ou des non-performances et l'absence d'incitations pour les performances exceptionnelles sont autant de facteurs qui créent un environnement de travail négatif et qui ont suscité un certain mécontentement.

149. Le manque perçu de possibilités d'évolution de carrière a suscité un vif mécontentement parmi les Administrateurs nationaux et le personnel local, en particulier au niveau des bureaux régionaux. Il s'agit d'une question qui devrait être traitée en priorité par les cadres dirigeants. L'approche devrait inclure une gestion appropriée des attentes et une compréhension claire des obligations et des responsabilités.

⁸² Manuel des politiques et des procédures, politique sur le personnel du FNUAP : nominations à durée déterminée et continues : dotation en personnel (septembre 2022), par. 21 et 22.

⁸³ Selon les données fournies par le FNUAP sur les taux de vacance pour 2022, 62 des 171 bureaux avaient des taux de vacance supérieurs à 15 %. Sur les 62 bureaux, 19 étaient situés au siège et 43 sur le terrain. Certains bureaux ont signalé des taux de vacance de 66 %.

150. L'Inspectrice note les problèmes créés par les différents principes et barèmes de salaires utilisés pour rémunérer le personnel international et national. Si, dans certains lieux d'affectation, l'inflation et/ou les taux de change élevés peuvent avoir un impact négatif sur les salaires du personnel national, dans d'autres lieux d'affectation, paradoxalement, le salaire du personnel national peut être plus élevé que celui de leurs supérieurs hiérarchiques. L'Inspectrice est d'avis que cette question ne concerne pas uniquement le FNUAP et qu'elle mérite donc un examen plus approfondi et pourrait faire l'objet d'un examen distinct du CCI à l'échelle du système.

151. En ce qui concerne les mesures prises pour promouvoir une culture institutionnelle incarnant la mission et les valeurs de l'organisation, favorisant l'inclusion, renforçant la confiance, soutenant l'innovation et acceptant la responsabilisation, les entretiens avec la direction du FNUAP indiquent clairement son engagement et les mesures prises pour renforcer la confiance et accepter la responsabilisation. Cependant, le sentiment général du personnel est que « rien n'est fait », en particulier dans les cas d'abus d'autorité et de harcèlement sexuel. Le nombre d'enquêtes ouvertes sur des cas de harcèlement, y compris de harcèlement sexuel, de représailles et de mauvaise conduite, augmente d'année en année, comme l'indique la section VIII ci-dessous, et, malgré les efforts déployés, le sentiment général est que les cadres dirigeants ne prennent pas de mesures disciplinaires appropriées ou opportunes à l'encontre des auteurs de mauvaise conduite (parfois, la personne est simplement transférée dans un autre lieu d'affectation), ou que les mesures à l'encontre des auteurs sont retardées au point que la victime, ou l'auteur, quitte l'organisation avant qu'une mesure disciplinaire formelle ne soit prise. Le personnel a également estimé que ce comportement de la direction était particulièrement marqué lorsqu'il était lié au harcèlement, aux abus ou à l'exploitation sexuels.

152. Afin d'instaurer la confiance et d'améliorer la transparence des mécanismes existants, la Directrice exécutive souhaitera peut-être élargir les voies de communication entre les plaignants et les différents organes qui traitent les mauvaises conduites en mettant en place un système de suivi des plaintes dans lequel toutes les parties concernées peuvent suivre l'évolution et l'état d'avancement de leur dossier, en tenant dûment compte des règles relatives aux procédures d'enquête, à la confidentialité et à la protection de la vie privée.

D. Dialogue entre l'association de personnel et la direction et le personnel

153. La représentation du personnel est un élément central dans la discussion sur la gestion des ressources humaines. Au siège, le FNUAP dispose d'un Conseil du personnel conjoint composé de représentants du FNUAP, du PNUD, de l'UNOPS et d'ONU-Femmes. Le Conseil du personnel interagit principalement avec le personnel du siège et les cadres dirigeants en poste à New York.⁸⁴ Sur le terrain, il existe quelques associations de personnel du FNUAP. Cependant, le CCI a observé que dans certains bureaux extérieurs, les associations répondent à un besoin spécifique, sans statuts formels, ni règlements, ni même processus d'élection. Il existe une certaine collaboration entre les associations de personnel des entités des Nations Unies dans les régions, mais elle n'est pas systématique. Plusieurs bureaux extérieurs du FNUAP ne disposent pas de leur propre association de personnel. La création d'associations de personnel pourrait promouvoir le dialogue entre le personnel et l'Administration du FNUAP et contribuer à protéger les droits et les intérêts du personnel. Dans le même temps, grâce au format de l'association conjointe, le personnel du FNUAP a pu partager et apprendre des expériences d'autres organisations concernant le bien-être du personnel, les questions régionales ou spécifiques au terrain, et l'amélioration de la gouvernance de l'organisation. L'Inspectrice note qu'il est essentiel que les cadres dirigeants soutiennent et soient ouverts à la création officielle d'associations de personnel.

⁸⁴ À l'exception de l'UNOPS, qui a son siège à Copenhague. Le représentant de l'UNOPS se trouve à Copenhague.

154. **L'Inspectrice encourage la Directrice exécutive à continuer de soutenir la création et l'officialisation d'associations de personnel de terrain dans les lieux où il n'y en a pas encore et en consultation avec le personnel du FNUAP.**

155. L'objectif de la création du Comité régional de gestion stratégique au sein du Bureau régional d'Europe de l'Est et d'Asie centrale est de promouvoir une gestion participative et transparente. Il s'agit d'une plateforme où les cadres dirigeants au niveau régional et les représentants du personnel discutent de l'orientation stratégique du Bureau, du bien-être général du personnel et de la sécurité, et coordonnent les différents domaines opérationnels. **L'Inspectrice est d'avis que la Directrice exécutive devrait envisager la possibilité de créer un comité similaire dans d'autres bureaux régionaux du FNUAP afin de promouvoir le dialogue entre les cadres dirigeants et le personnel.**

156. D'après les réponses à l'enquête menée par le CCI sur le personnel et les entretiens avec les fonctionnaires du FNUAP, l'équipe du CCI a constaté l'absence de formation d'intégration pour le personnel nouvellement arrivé. Plusieurs fonctionnaires et membres du personnel ont indiqué que cela avait conduit à une compréhension insuffisante des politiques et procédures généralement appliquées au sein du FNUAP. Certains fonctionnaires ont également suggéré que cela pourrait indirectement contribuer à une augmentation des demandes inadéquates ou imprécises adressées à différents services (c'est-à-dire les ressources humaines et les services de contrôle), à la direction et au personnel de soutien. L'équipe du CCI a également noté que le personnel pouvait ne pas trouver de solution lorsqu'il rencontrait des problèmes liés à l'environnement de travail ou aux droits, principalement en raison du manque d'informations fournies au cours du processus d'accueil. L'équipe du CCI a également appris qu'au niveau du siège, le Conseil du personnel avait besoin de temps pour se présenter lors des séances d'accueil destinées au personnel de direction nouvellement arrivé (P-5 et supérieur).

157. **L'Inspectrice encourage la Directrice exécutive à améliorer davantage les plans d'accueil et d'intégration de l'organisation afin de garantir que le personnel nouvellement arrivé reçoive suffisamment d'informations pour s'acquitter correctement de ses tâches. L'Inspectrice est également d'avis qu'il est important d'inclure la participation des représentants du personnel dans les séances d'accueil organisées pour le personnel de direction nouvellement arrivé afin de les informer de leur rôle en matière de résolution des conflits, de bien-être du personnel et de conditions de travail, ainsi que d'autres politiques pertinentes.**

VI. Gestion des technologies de l'information et de la communication

158. L'équipe du CCI a analysé les stratégies, les politiques et les outils mentionnés et utilisés par le FNUAP pour améliorer et maintenir l'efficacité, l'efficacé et la pertinence des systémes TIC en vue de la réalisation des objectifs du FNUAP, y compris les efforts du FNUAP pour mettre en œuvre le projet de transformation des TIC.

A. Cadre des technologies de l'information et de la communication

159. Les politiques et procédures du FNUAP en matière de TIC définissent les responsabilités, les politiques et les contrôles de procédure en matière de TIC.⁸⁵ Le FNUAP utilise une plateforme de collaboration en ligne basée sur Google parallèlement au systéme de planification des ressources institutionnelles Atlas, avec d'autres modules complémentaires. L'orientation générale suivie par la gestion des TIC est de privilégier l'utilisation d'outils de collaboration en ligne et d'outils cloud. Parallèlement, l'enquête du CCI menée auprès du personnel, ainsi que les entretiens menés par l'équipe du CCI, ont révélé que certains utilisateurs rencontraient parfois des problèmes de compatibilité avec d'autres agences des Nations Unies qui utilisent la plateforme basée sur Microsoft. La direction des TIC a suggéré au cours des entretiens que le FNUAP pourrait procéder à une analyse comparative des plateformes en ligne, notamment de leur prix, de leur utilité et de leur compatibilité, afin de déterminer celle qui répond le mieux aux besoins du Fonds.

B. Projet de transformation des technologies de l'information et de la communication

160. Le plan stratégique pour 2022-2025 fait référence au projet de transformation des TIC.⁸⁶ Sa principale composante est la mise en œuvre d'un nouveau systéme de planification des ressources institutionnelles basé sur le cloud, appelé « Quantum », qui remplacerait Atlas. Le FNUAP entreprend ce projet en partenariat avec d'autres entités des Nations Unies dans le cadre d'un consortium dirigé par le PNUD.⁸⁷ Dans sa réponse au questionnaire institutionnel, le FNUAP a indiqué que le nouveau systéme offrirait une plateforme moderne, centrée sur l'utilisateur et multilingue, accessible à partir de différents appareils mobiles. Il simplifierait la présentation, le suivi et l'approbation de ses principaux domaines d'activité, ainsi que l'établissement de rapports à leur sujet. Il permettrait également d'accroître la visibilité des processus de bout en bout, d'améliorer l'intégration des données et de renforcer les capacités d'établissement de rapports et de gestion des risques. La solution basée sur le cloud permettrait au FNUAP d'adapter et d'étendre la plateforme pour répondre aux priorités organisationnelles et mondiales futures.

161. Initialement, le FNUAP a annoncé le projet de transformation des TIC en septembre 2017 dans le budget intégré pour 2018-2021,⁸⁸ indiquant que l'objectif global était de remplacer le systéme Atlas vieillissant, et a proposé de dépenser 24,2 millions de dollars pour le projet entre 2018 et 2021.⁸⁹ À cet égard, le Comité consultatif d'audit du

⁸⁵ Le FNUAP dispose de plusieurs politiques couvrant le processus, les procédures et les normes en matière de matériel informatique, de logiciels, d'infrastructure de sécurité, d'accès, de sauvegarde des serveurs, de politique sans fil et de protection des données personnelles. Les politiques et procédures du FNUAP en matière de TIC sont disponibles sur : <https://www.FNUAP.org/information-and-communications-technology-policies>.

⁸⁶ DP/FPA/2021/8, par. 105.

⁸⁷ Le consortium comprend le FNUAP, le PNUD, ONU-Femmes, les Volontaires des Nations Unies, le Fonds d'équipement des Nations Unies, l'UNITAR, l'ONU et l'École des cadres du systéme des Nations Unies.

⁸⁸ DP/FPA/2017/10, par. 71-76.

⁸⁹ Ibid, par. 71-72.

FNUAP (actuellement le Comité consultatif de supervision) a noté que l'environnement TIC vieillissant, qui n'est plus adapté aux besoins, augmenterait le risque de cyberattaques.⁹⁰

162. Selon l'Administration du FNUAP, une autre raison est que, bien que le FNUAP ait géré Atlas conjointement avec le PNUD, le Fonds a estimé que les fonctions d'Atlas ne correspondaient pas à la stratégie, à la structure et aux opérations du FNUAP. Dans le budget intégré pour 2018-2021, il a également été noté que le FNUAP avait élaboré une stratégie TIC globale pour faire face à la situation et évaluerait diverses options, « en mettant l'accent sur le meilleur rapport qualité-prix, y compris l'utilisation d'autres ressources, services et solutions de l'Organisation des Nations Unies, lorsque cela est possible. »⁹¹

163. Dans son examen du budget intégré pour 2018-2021,⁹² le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a encouragé le FNUAP à collaborer avec l'UNICEF et le PNUD. Le Comité consultatif a également indiqué que, compte tenu de la complexité de la mise à niveau d'un système de planification des ressources institutionnelles et du contexte financier du FNUAP, le Fonds devrait procéder à un examen plus approfondi et fournir des options concrètes concernant la technologie la plus rentable et la plus appropriée à utiliser dans le cadre du processus de transformation des TIC, qui ne devrait pas entraîner d'augmentation du budget institutionnel pour 2018-2021. Dans son budget intégré révisé, l'allocation pour le projet a été réduite à 20 millions de dollars⁹³ et a été approuvée par le Conseil d'administration en 2018.⁹⁴ Toutefois, l'équipe du CCI a appris, lors des entretiens menés avec les cadres dirigeants, que le projet n'avait pas été conclu et qu'il était toujours en cours de développement et d'essai au moment de la rédaction du présent examen, en octobre 2022 ; et que le montant total des dépenses liées au projet engagées depuis 2017 s'élevait jusqu'à présent à environ 35 millions de dollars.

1. Projet retardé

164. Bien que l'équipe du CCI n'ait pas pu obtenir un document décrivant l'ensemble du processus du projet depuis son lancement, il est certain que le projet a connu de nombreux retards. Le nouveau projet de système de planification des ressources institutionnelles a débuté en juin 2018.⁹⁵ Cependant, les cadres dirigeants du FNUAP ont progressivement remarqué plusieurs problèmes de gestion du projet. Un haut fonctionnaire a souligné l'absence d'une gestion solide du projet, notamment d'une planification réaliste et d'un calcul approprié des coûts. Le Comité consultatif de supervision a également fait part de ses préoccupations concernant l'ensemble des compétences disponibles au sein du FNUAP pour le projet, indiquant qu'il restait préoccupé par le fait que les capacités requises pour réaliser et assurer la mise en œuvre de l'ambitieuse transformation des TIC, y compris celle du système de planification des ressources institutionnelles, n'étaient pas encore totalement satisfaites.⁹⁶

165. Compte tenu des difficultés rencontrées lors de la mise en place du projet initial, le FNUAP a décidé de s'engager dans un projet de planification des ressources institutionnelles parallèlement au système Atlas existant. Toutefois, à cette époque, le PNUD avait également commencé à développer un nouveau système et, en décembre 2021, il a notifié au FNUAP que le système Atlas serait fermé en juillet 2022 et remplacé par Quantum. En fait, à ce stade, il ne restait que peu de choix au FNUAP et le Fonds a rapidement décidé de mettre en œuvre le nouveau système conjointement avec le consortium dirigé par le PNUD. Enfin, en raison de difficultés techniques, le consortium a reporté sa mise en œuvre à janvier 2023.⁹⁷

⁹⁰ DP/FPA/2018/6/Add.2, par. 13.

⁹¹ DP/FPA/2017/10, par. 73 et 74.

⁹² DP/FPA/2017/12.

⁹³ DP/FPA/2018/8, tableau 1.

⁹⁴ Décision 2018/19 du Conseil d'administration.

⁹⁵ DP/FPA/2019/6/Add.2, par. 14.

⁹⁶ DP/FPA/2020/6/Add.2, par. 17.

⁹⁷ Informations fournies par le FNUAP.

2. Mise en service du nouveau système de planification des ressources institutionnelles prévue pour janvier 2023

166. La direction et le personnel du FNUAP interrogés ont reconnu que le report de la date de mise en service du nouveau système de planification des ressources institutionnelles à janvier 2023 était positif, car il donnait plus de temps au FNUAP et à d'autres partenaires des Nations Unies pour se préparer à la mise en œuvre, notamment en dispensant différents niveaux de formation. En outre, la nouvelle date de mise en service faciliterait l'alignement sur le début de l'année calendaire. De nombreuses personnes interrogées ont exprimé des inquiétudes quant à l'état de préparation du système. L'équipe du CCI a compris qu'en octobre 2022, certaines fonctionnalités de Quantum étaient encore en cours de développement et que plusieurs opérations clés, en particulier dans le domaine financier, contenaient des bogues critiques qui n'avaient pas encore été résolus. La mise en place d'une formation complète pour le personnel du FNUAP reste également un défi. Les cadres dirigeants sont conscients des défis à relever, mais ils se sont engagés à rendre le système Quantum opérationnel d'ici à janvier 2023. Dans le cadre des efforts permanents de suivi de la gestion du projet, le Directeur de la gestion des risques et le Coordinateur de la gestion des risques institutionnels ont procédé à une évaluation des risques liés à la mise en œuvre du système et ont fourni une évaluation et des mesures d'atténuation des risques liés à la mise en service du nouveau système.⁹⁸

167. Au moment de la finalisation du présent examen, en janvier 2023, et compte tenu des informations actualisées fournies par le FNUAP, l'Inspectrice a le plaisir de constater qu'en octobre et novembre 2022, le consortium Quantum a achevé les travaux de configuration du système et réglé tous les points critiques en suspens. Dans le cadre du programme de préparation des utilisateurs, le FNUAP a organisé des sessions de formation en personne et en ligne tout au long des mois de novembre et décembre. Vingt-huit sessions ont été dispensées à plus de 250 formateurs de bureaux désignés. Tout au long du mois de décembre 2022, le FNUAP a préparé les données pour la transition et, le 9 janvier 2023, le système Quantum a été mis en service avec succès pour le FNUAP et d'autres agences partenaires. Le FNUAP confirme qu'à la mi-janvier 2023, le système fonctionne correctement, les premières transactions ont été traitées dans le système et les premiers retours des utilisateurs sont positifs.

168. Il convient de noter que le FNUAP a opté pour une mise en œuvre progressive du système Quantum et que, par mesure de sécurité, l'ancien système Atlas ne sera pas immédiatement mis hors service en 2023 en cas de dysfonctionnement du système Quantum. En outre, deux principaux modules Atlas personnalisés (le système de planification globale et le système de suivi des expéditions) resteront actifs jusqu'à la fin de l'année 2023, en raison des difficultés de conversion vers des modules basés sur Quantum. L'Inspectrice reconnaît l'importance de la mise en œuvre progressive pour réduire le risque de perturbation.

169. **L'Inspectrice est d'avis que la Directrice exécutive devrait envisager de mener un examen approfondi du projet de transformation des TIC une fois que le nouveau système de planification des ressources institutionnelles sera opérationnel en 2023, et de rendre compte des coûts globaux et des questions liées à l'intégration des principaux systèmes d'information en place.**

3. Attentes à l'égard du nouveau système de planification des ressources institutionnelles

170. L'équipe du CCI a appris que le FNUAP disposait de plus de 25 applications logicielles et modules actuellement en service. D'après l'enquête du CCI menée auprès du personnel et les entretiens réalisés, l'équipe a constaté qu'il y avait trop d'applications autonomes qui « ne communiquent pas » et manquent d'intégration. Certains fonctionnaires ont également indiqué qu'il n'était pas toujours évident de savoir quelle application utiliser et dans quelles circonstances. C'est l'une des questions qui a déclenché le projet de transformation des TIC. L'idée est d'améliorer l'intégration des systèmes et des applications utilisés par le FNUAP et leur interaction avec le nouveau système de planification des ressources institutionnelles.

⁹⁸ Voir sect. VII.B ci-dessous concernant cette évaluation des risques.

171. Le projet de transformation des TIC est en cours depuis cinq ans et les besoins du nouveau système de planification des ressources institutionnelles n'ont cessé de croître. En particulier, le nouveau système comprendra et renforcera les éléments suivants :⁹⁹

- (a) Suivi des prévisions et de l'affectation des recettes ;
- (b) Modalité d'avance des salaires ;
- (c) Module de déplacements et de dépenses ;
- (d) Capacités de gestion de la chaîne d'approvisionnement ;
- (e) Système de suivi des expéditions ;
- (f) Enregistrement des opérations d'inventaire ;
- (g) Évaluation des fournisseurs.

172. Enfin, le nouveau système de planification des ressources institutionnelles devrait répondre aux préoccupations en matière de visibilité des processus, de contrôle interne et d'efficacité.¹⁰⁰ Comme indiqué dans la section VII, le FNUAP prévoit l'introduction d'un nouveau système de gestion des risques institutionnels et d'outils de gestion des risques (c'est-à-dire l'évaluation des risques, le suivi et l'établissement de rapports au moyen d'un registre des risques intégré) parallèlement à la mise en œuvre de Quantum. **L'Inspectrice encourage les cadres dirigeants à examiner les changements intervenus dans les exigences et les fonctionnalités attendues du nouveau système de planification des ressources institutionnelles depuis le lancement du projet de transformation des TIC et à veiller à ce que ces exigences soient prises en compte de manière appropriée.**

173. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait contribuer à améliorer la transparence et la responsabilisation dans la mise en œuvre du projet de transformation des TIC.

Recommandation 4

La Directrice exécutive doit suivre de près les risques liés à la mise en œuvre du projet de transformation des TIC et en rendre compte régulièrement au Conseil d'administration, en accordant une attention particulière aux coûts et à la fonctionnalité du nouveau système de planification des ressources institutionnelles et à son intégration avec les systèmes actuels, et adopter des mesures d'atténuation si elle le juge nécessaire. Les rapports doivent être établis avant la fin de l'année 2023 et, par la suite, à chaque session annuelle du Conseil d'administration jusqu'à ce que le projet de transformation soit achevé.

⁹⁹ En particulier, voir DP/FPA/2019/8, par. 90 ; DP/FPA/2020/1, par. 51–53 ; DP/FPA/2021/1, par. 73 ; DP/FPA/2021/8, par. 105 ; et DP/FPA/2022/2, par. 29, 31 et 48.

¹⁰⁰ DP/FPA/2021/1, par. 7.

VII. Gestion des risques

174. Le présent examen analyse la structure et les processus liés au modèle de gestion des risques utilisé par le FNUAP, y compris les dernières menaces à haut risque auxquelles le Fonds peut être confronté. En particulier, l'Inspectrice a observé des facteurs d'incertitude et de risque dans le nouveau processus de mise en œuvre de la planification des ressources institutionnelles et dans la gestion des partenaires d'exécution. La présente section examine également les efforts de gestion des risques et de contrôle déployés par le FNUAP dans ces domaines.

A. Cadre de gestion des risques institutionnels

175. Le FNUAP a introduit une nouvelle politique de gestion des risques institutionnels en avril 2022.¹⁰¹ Cette politique décrit les processus et les exigences permettant d'identifier et d'évaluer efficacement les risques et d'y répondre. Dans cette politique, il est indiqué que la gestion des risques institutionnels permettrait au FNUAP d'atteindre ses objectifs stratégiques, les objectifs de l'Agenda 2030 pour le développement durable et les résultats transformateurs grâce à une gestion efficace des risques et en tirant parti des opportunités ». ¹⁰² La Division des services de gestion était auparavant responsable des opérations de gestion des risques institutionnels. Avec l'introduction de la nouvelle politique en 2022, le Bureau de la Directrice exécutive a repris les responsabilités et le Directeur du personnel est devenu le Directeur de la gestion des risques. Actuellement, le Directeur de la gestion des risques, le Coordinateur de la gestion des risques institutionnels et le secrétariat de la gestion des risques institutionnels coordonnent et rendent opérationnelles les activités de gestion des risques institutionnels au siège et dans les bureaux extérieurs.

176. La nouvelle politique suit le modèle du Comité des organisations coparrainâtes de la Commission Treadway.¹⁰³ Elle répond également aux exigences qui sous-tendent le modèle de maturité de référence pour la gestion des risques élaboré par le Comité de haut niveau sur la gestion. Elle inclut, de manière exhaustive, les niveaux de référence en matière de gestion des risques institutionnels proposés par le CCI en 2020.¹⁰⁴

177. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a procédé à une évaluation du processus de gestion des risques institutionnels en 2020 avant l'introduction de la nouvelle politique.¹⁰⁵ Le Bureau a noté que l'exercice de gestion des risques dans les bureaux extérieurs était perçu comme une « simple formalité sans lien direct avec la mise en œuvre du programme et les activités opérationnelles ». ¹⁰⁶ Le Bureau a également observé que les attitudes à l'égard du processus dépendaient largement des points de vue individuels et des différents niveaux de compréhension. Il a constaté que l'exercice de gestion des risques institutionnels était souvent perçu comme une liste de contrôle de la conformité venant s'ajouter à une charge de travail administratif déjà lourde. En conséquence, le Bureau a

¹⁰¹ FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, gestion des risques institutionnels (1 avril 2022).

¹⁰² Ibid, par. 1. La politique du FNUAP suit également la définition de la gestion des risques institutionnels (ERM) proposée dans le rapport du CCI intitulé « Gestion des risques institutionnels : approches et applications dans les organisations du système des Nations Unies » (JIU/REP/2020/5), à savoir : « L'ERM est un processus structuré, intégré et systématique d'identification, d'analyse, d'évaluation, de traitement et de suivi des risques à l'échelle de l'organisation en vue de la réalisation de ses objectifs ». Il s'agit fondamentalement de gérer l'incertitude, qui comprend à la fois les menaces et les opportunités. L'objectif de l'ERM est de contribuer à assurer la pérennité de l'organisation et de lui permettre d'atteindre ses objectifs en se préparant mieux à l'avenir et à l'incertitude.

¹⁰³ La mission du Comité des organisations coparrainâtes est d'aider les organisations à améliorer leurs performances en développant un leadership éclairé qui renforce le contrôle interne, la gestion des risques, la gouvernance et la dissuasion contre la fraude (voir <https://www.coso.org>).

¹⁰⁴ Voir JIU/REP/2020/5.

¹⁰⁵ Évaluation du processus de gestion des risques institutionnels (ERM) du FNUAP, rapport final, n° IA/2021-04 (27 juillet 2021).

¹⁰⁶ Ibid., par. 42-46 et action recommandée 5.

recommandé des efforts supplémentaires pour renforcer la culture du risque au sein de l'organisation.¹⁰⁷

178. À la suite de l'audit réalisé par le Bureau des services d'audit et d'investigation, le FNUAP a modifié son évaluation des risques pour privilégier les unités administratives et les bureaux à haut risque. Le secrétariat de la gestion des risques institutionnels a également commencé à fournir des critères d'évaluation des risques plus adaptés, basés sur les opérations spécifiques des unités ou des bureaux, y compris des sessions de gestion des risques pour améliorer la compréhension de l'évaluation des risques. Actuellement, l'exercice global de gestion des risques est mis en œuvre au moyen d'une application interne appelée « MyRisk ». L'application fait partie du système d'information stratégique. Le système relie l'exercice de gestion des risques au niveau de l'institution et produit des registres de risques. Dans la pratique, le secrétariat procède à une évaluation préliminaire afin d'identifier les unités ou les bureaux à haut risque. Le centre de liaison de gestion des risques de l'unité ou du bureau à haut risque procède à des évaluations annuelles des risques en fournissant des informations pertinentes sur MyRisk, y compris une description du risque, de son impact et de sa probabilité, ainsi que des réponses au risque, ce qui conduit à une classification des risques (faible, moyen ou élevé). Les risques évalués sont ensuite validés par le directeur de l'unité ou du bureau et envoyés au siège pour examen par le Directeur de la gestion des risques et le secrétariat de la gestion des risques institutionnels. L'Inspectrice reconnaît les efforts déployés pour promouvoir une culture organisationnelle relative aux activités de gestion des risques.

179. Avec l'introduction de la nouvelle politique, le FNUAP vise à accroître la connaissance du risque au sein du Fonds, en étendant sa gestion des risques institutionnels de la gestion des risques fiduciaires à un niveau stratégique plus complet de gestion des risques, y compris la gestion des risques liés à la réputation. Par exemple, en ce qui concerne la gestion des risques liés à la réputation, le FNUAP introduit le cadre du « bouclier », qui fournit des orientations au personnel du FNUAP, à tous les niveaux et dans tous les lieux, pour la préparation et la gestion des questions et des crises susceptibles d'affecter la réputation du Fonds et celle des dirigeants du FNUAP à court et à long terme.

180. Le FNUAP envisage également d'intégrer davantage les activités de gestion des risques institutionnels actuellement gérées via MyRisk. L'équipe du CCI a constaté que MyRisk présentait plusieurs limites, que le secrétariat de la gestion des risques institutionnels corrige manuellement lorsque cela s'avère nécessaire. Le FNUAP espère résoudre les limites actuelles grâce à l'intégration plus poussée de l'outil de gestion des risques institutionnels. Initialement, le FNUAP prévoyait d'intégrer un nouvel outil dans le nouveau système de planification des ressources institutionnelles (Quantum), qui devrait être lancé en janvier 2023. Toutefois, le Bureau des services d'audit et d'investigation a constaté que la nécessité d'intégrer des modules ou des éléments de gestion des risques dans le nouveau système n'avait pas été formellement portée à l'attention du groupe de gestion du projet de planification des ressources institutionnelles en vue d'une hiérarchisation des priorités. L'Inspectrice approuve pleinement la déclaration du Bureau selon laquelle l'élaboration simultanée d'un nouveau cadre de gestion des risques institutionnels et d'un nouveau système de planification des ressources institutionnelles offre une occasion unique de concevoir et de mettre en œuvre des outils de gestion des risques intégrés aux processus et aux contrôles administratifs qui pourraient contribuer à transformer positivement la culture du risque de l'organisation. Dans ses commentaires sur le présent examen, le FNUAP a indiqué que l'application MyRisk avait été récemment mise à jour afin de l'aligner sur la nouvelle politique de gestion des risques institutionnels et d'y inclure plusieurs fonctionnalités supplémentaires.

181. La nouvelle politique de gestion des risques institutionnels prévoit que le secrétariat de la gestion des risques institutionnels doit acquérir ou développer une application informatique de gestion des risques institutionnels avec intégration des données dans le système de planification des ressources institutionnelles et d'autres outils de suivi des transactions, et qu'il s'agit là d'une condition essentielle à la mise en œuvre de la politique. Il est également indiqué dans la politique que, en plus de servir de référentiel pour la

¹⁰⁷ Ibid., par. 68 et 69 et action recommandée 10.

documentation relative à l'évaluation des risques et à la réponse aux risques, l'application de gestion des risques institutionnels doit faciliter la mesure et le suivi des principaux indicateurs de risque et fournir des fonctions automatisées de flux de travail pour tous les processus et actions de gestion des risques et que, à cet égard, la politique de gestion des risques institutionnels doit être mise en œuvre au cours de la période 2022-2024, comme l'indique le calendrier de mise en œuvre de la politique.¹⁰⁸

182. Selon le calendrier prévu, un nouvel outil de gestion des risques institutionnels aurait dû être acquis en 2022 et lancé au cours des six premiers mois de l'année 2023. Toutefois, au moment de la préparation du présent rapport, le FNUAP prévoyait de lancer et de mettre en service le nouveau système Quantum en janvier 2023 (il était initialement prévu pour juillet 2022). En outre, il semble qu'une autre occasion ait été manquée en raison des retards enregistrés dans la mise en œuvre du nouveau système de planification des ressources institutionnelles et d'une mauvaise planification du projet. L'équipe du CCI a appris que le nouveau système Quantum pourrait ne pas être compatible avec le système d'information stratégique et son module MyRisk. La direction des TIC a indiqué que le FNUAP examinait les besoins et les options techniques pour mettre en œuvre un système de planification intégré en 2023 qui incorporerait les éléments requis du système d'information stratégique et de MyRisk. **L'Inspectrice est d'avis que pour généraliser l'utilisation des systèmes de gestion des risques institutionnels au sein du FNUAP, les nouveaux outils de gestion des risques institutionnels devraient être faciles d'accès et intégrés, dans la mesure du possible, au nouveau système de planification des ressources institutionnelles. L'Inspectrice encourage les cadres dirigeants à prendre les mesures nécessaires pour développer ou sélectionner et acquérir rapidement une application informatique de gestion des risques institutionnels, conformément aux exigences établies dans la politique de gestion des risques institutionnels.**

B. Évaluation des risques liés à la mise en œuvre du système de planification des ressources institutionnelles

183. Comme indiqué dans la section VI, l'équipe du CCI a pris note des préoccupations exprimées par les cadres dirigeants du FNUAP concernant les retards dans la mise en œuvre du nouveau système de planification des ressources institutionnelles. À cet égard, le FNUAP a procédé à une évaluation des risques en octobre 2022 afin de déterminer les risques associés à de nouveaux retards dans la date de mise en service du système. L'équipe du CCI a observé que l'évaluation avait permis d'identifier des risques dans plusieurs domaines, notamment l'affectation des utilisateurs (c'est-à-dire les droits d'accès et les affectations), la migration des données (c'est-à-dire le transfert des informations relatives aux fournisseurs), les opérations de paiement du personnel, les bogues en suspens, la communication des changements dans le processus, la perturbation des rapports aux parties prenantes, l'incertitude concernant les activités de clôture des comptes, le manque de formation et l'insuffisance de l'assistance après la mise en service. Comme l'a indiqué le FNUAP dans ses premiers commentaires sur le présent examen et comme le recommande le plan d'atténuation, le conseil du projet de système de planification des ressources institutionnelles a suivi et géré de près les risques identifiés, notamment en désignant les responsables des risques et en identifiant d'autres mesures d'atténuation. Le suivi régulier des risques par le conseil du projet a permis d'orienter le projet vers une mise en service réussie en janvier 2023.

184. Comme indiqué dans la section VI, le projet de transformation des TIC a connu des retards en raison de changements dans l'orientation générale liés à la mise en œuvre du nouveau système de planification des ressources institutionnelles (Quantum) basé sur le cloud. En outre, certaines des fonctionnalités initialement prévues pour le nouveau système (à savoir les modules de gestion des risques) ne seront pas incluses dans le système Quantum en raison, entre autres, de l'intégration tardive du FNUAP dans le projet Quantum mené par le PNUD. Ce fait n'a pas facilité l'inclusion des exigences spécifiques du FNUAP dans la planification initiale du projet. Par conséquent, le FNUAP est contraint de trouver ses propres solutions pour les fonctions qui ne sont pas assurées par le système Quantum, ce qui entraîne

¹⁰⁸ FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, gestion des risques institutionnels, par. 17 et 19.

des coûts supplémentaires. En effet, certains modules du système Atlas resteront opérationnels après le lancement du système Quantum. Tous ces éléments ajouteront des coûts cachés à la mise en œuvre globale du projet de transformation des TIC. Il est nécessaire de préciser quelles sont les fonctionnalités initialement prévues par le FNUAP dans le cadre du nouveau projet de planification des ressources institutionnelles qui seront fournies par le système Quantum et quelles sont celles qui ne feront pas partie de Quantum et qui nécessiteront donc des solutions spécifiques, ainsi que la manière dont elles seront intégrées.

C. Gestion des risques et contrôles des partenaires d'exécution

185. En 2021, le FNUAP a dépensé 427,98 millions de dollars pour l'exécution des activités du programme par l'intermédiaire des partenaires d'exécution, ce qui représente environ 33 % des dépenses totales.¹⁰⁹ La proportion des dépenses acheminées par l'intermédiaire des partenaires d'exécution et le nombre de ces derniers (1 651 en 2021) sont restés relativement stables au cours des dernières années. Dans son rapport annuel pour 2021, le Bureau des services d'audit et d'investigation a indiqué que 10,2 % des enquêtes ouvertes en 2021 concernaient des allégations de fraude en lien avec des activités des partenaires d'exécution.¹¹⁰

186. L'équipe du CCI a examiné le registre des risques du FNUAP au niveau institutionnel et a noté que le FNUAP avait identifié plusieurs risques et mis en place des mesures d'atténuation des risques pertinentes en ce qui concerne les partenaires d'exécution. Dans le cadre de ses mécanismes de contrôle interne, le FNUAP applique la politique et les procédures de sélection, d'enregistrement et d'évaluation des partenaires d'exécution,¹¹¹ qui sont régulièrement mises à jour. La Division des services de gestion assure la mise en œuvre et le suivi de l'évaluation des partenaires d'exécution. La Division des politiques et stratégies contrôle et applique la politique et les procédures de sélection et d'enregistrement des partenaires d'exécution. Par exemple, pour faciliter la mise en œuvre de l'évaluation des partenaires d'exécution et d'autres éléments d'assurance, la Division des services de gestion prépare et distribue le guide d'assurance des partenaires d'exécution. Le guide pour 2022 comprend les critères et les seuils pour les activités d'assurance obligatoires des partenaires d'exécution (vérifications ponctuelles et audits). Il fournit également un guide étape par étape pour la mise en œuvre de l'évaluation. Au niveau des bureaux régionaux, les responsables opérationnels internationaux veillent généralement à l'application des contrôles internes et soutiennent les opérations des bureaux de pays et territoriaux dans leurs régions respectives, conformément à la politique et au guide.

187. Conformément à la politique, et à titre de précaution, lorsque la valeur des ressources à allouer au partenaire d'exécution dépasse un total cumulé de 100 000 dollars au cours du cycle du programme, une « micro-évaluation » doit être effectuée. La micro-évaluation évalue le cadre de contrôle du partenaire et le classe en fonction d'un niveau de risque (faible, modéré, important ou élevé). En fonction de l'évaluation des risques, le FNUAP détermine le type et la fréquence des activités d'assurance à entreprendre par la suite, telles que les vérifications ponctuelles et les audits externes. Pour les activités d'assurance, le FNUAP recourt aux services de plusieurs cabinets d'audit, engagés dans le cadre d'accords à long terme interinstitutions gérés par le siège, qui sont spécialisés dans les audits du secteur public. Toutefois, les bureaux régionaux et de pays ont la possibilité de faire appel à des auditeurs locaux. Les bureaux peuvent s'appuyer sur les accords à long terme et l'expérience d'autres entités des Nations Unies avec des cabinets d'audit locaux réputés. L'équipe du CCI a examiné la dernière liste des partenaires d'exécution actifs depuis 2018 et les informations sur leurs activités d'assurance.

188. L'équipe du CCI a examiné un échantillon de plusieurs partenaires d'exécution pour confirmer que le FNUAP a réalisé des activités d'évaluation comme l'exige la politique. L'équipe du CCI n'a relevé aucune anomalie matérielle. Toutefois, actuellement, le FNUAP ne réalise pas les activités d'évaluation pour les partenaires d'exécution (ONG internationales et instituts universitaires) s'ils opèrent dans des pays qui ne font pas partie du programme du

¹⁰⁹ Voir A/77/5/Add.8, chap. V, note 17 ; et A/77/240, tableau 11.

¹¹⁰ DP/FPA/2022/6, figure 3.

¹¹¹ Disponible sur : <https://www.unfpa.org/admin-resource/partnerships-1>.

FNUAP. Selon le FNUAP, les pays sans programme sont ceux où le FNUAP n'a pas de programme d'assistance au gouvernement et où les indicateurs de développement sont élevés. Dans ces pays, le FNUAP s'appuie sur le fonctionnement des systèmes réglementaires nationaux. L'Inspectrice est d'avis que l'exemption systématique accordée aux partenaires d'exécution opérant dans les pays où le FNUAP n'a pas de programme pourrait ne pas représenter une gestion appropriée des risques concernant les partenaires d'exécution.

189. Les entretiens avec la direction, tant au siège que dans les bureaux régionaux visités, confirment l'engagement du Fonds à mettre en œuvre des processus de diligence solides. Le FNUAP a également lancé récemment un nouveau cadre de contrôle, le « cadre d'assurance du dernier kilomètre » (voir encadré 3), afin de renforcer la gestion de la chaîne d'approvisionnement assurée par les partenaires d'exécution. Dans son rapport annuel 2022 au Conseil d'administration, le Comité consultatif de supervision a indiqué que les activités d'assurance du dernier kilomètre avaient constitué une évolution positive, apportant la transparence nécessaire aux transferts en nature, qui ont augmenté au fil des années.¹¹² Toutefois, la mise en œuvre correcte et en temps voulu des procédures d'assurance des partenaires d'exécution représente un défi permanent. Sur ce point, le Comité des commissaires aux comptes a relevé, dans son dernier rapport d'audit des états financiers du FNUAP au 31 décembre 2021, plusieurs divergences entre le plan d'assurance annuel des partenaires d'exécution et les informations saisies dans le système d'assurance, et a recommandé de renforcer les contrôles.¹¹³ Dans ses observations initiales concernant le présent examen, le FNUAP a indiqué que ces recommandations du Comité des commissaires aux comptes avaient été prises en considération et qu'il avait demandé leur clôture.

190. L'Inspectrice approuve le cadre de contrôle établi pour les activités entreprises par les partenaires d'exécution. Néanmoins, l'importance des ressources confiées aux partenaires d'exécution mérite une attention permanente de la part du FNUAP, compte tenu du risque inhérent de fraude et des difficultés liées à leur performance. Les cadres dirigeants doivent donc déployer des efforts supplémentaires pour entreprendre en permanence les activités d'assurance prévues dans le cadre de contrôle des partenaires d'exécution et en répercuter les résultats dans les systèmes d'information pertinents en temps utile.

¹¹² DP/FPA/2022/6/Add.1, par. 19.

¹¹³ A/77/5/Add.8, chap. II, par. 68–92.

Encadré 3

Cadre d'assurance du dernier kilomètre

En 2018, le FNUAP a lancé le cadre d'assurance du dernier kilomètre. Ce cadre est un processus visant à garantir que les fournitures du programme du FNUAP sont gérées et protégées de manière adéquate par les partenaires d'exécution tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Il vise à minimiser le gaspillage et la fraude et à atteindre les points de prestation de services ou les bénéficiaires rapidement et efficacement.^a Le cadre se compose de cinq contrôles clés.^b

(a) Cartes de la chaîne d'approvisionnement visualisant l'élément clé de la chaîne d'approvisionnement du partenaire d'exécution. Le FNUAP l'actualise chaque année ;

(b) Évaluations de la capacité de gestion de la chaîne d'approvisionnement identifiant les faiblesses de la gestion de la chaîne d'approvisionnement du partenaire d'exécution et les mesures visant à l'améliorer ;

(c) Évaluations des risques liés à la gestion de la chaîne d'approvisionnement, qui évaluent les risques liés à la manutention et à la distribution des fournitures, en mettant l'accent sur les risques externes, les risques liés à la livraison et les risques fiduciaires. Sur la base de cette évaluation, le FNUAP attribue une note de risque et détermine les activités de contrôle supplémentaires ;

(d) Rapports sur les fournitures du programme fournissant des informations détaillées sur les éléments suivants pendant la durée du programme :

- (i) Réception et distribution des fournitures du programme du FNUAP ;
- (ii) Gaspillage et pertes au cours de la période d'établissement du rapport ;
- (iii) Stocks disponibles pour distribution future ;

(e) Vérifications et audits sur place quantifiant le niveau réel de risque fiduciaire et de risques liés à la livraison au sein de la chaîne d'approvisionnement par le biais de contrôles ponctuels et d'audits externes indépendants et en identifiant les « signaux d'alerte ». Les vérifications portent notamment sur les points suivants :

- (i) Traçage des livraisons et des distributions jusqu'aux installations de réception ;
- (ii) Examen des registres d'inventaire ;
- (iii) Mesure du gaspillage et des pertes ;
- (iv) Inspection des installations des partenaires d'exécution en fonction d'un ensemble de normes de gestion des entrepôts et des stocks ;
- (v) Évaluation de l'efficacité des contrôles comptables des stocks.

^a Voir FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, examen et sanctions des partenaires d'exécution, par. 5 (e). En particulier, le « dernier kilomètre » fait référence aux installations et autres points où les bénéficiaires peuvent accéder aux fournitures (voir A/77/5/Add.8, par. 30).

^b Voir <https://www.unfpa.org/supplychain#last-mile>.

VIII. Fonctions de contrôle, suivi et évaluation

191. L'un des objectifs du présent examen est de déterminer si la structure de contrôle du FNUAP est efficiente et efficace. Les paragraphes suivants contiennent une description et une analyse de la structure de contrôle et des interrelations entre les principales composantes de contrôle, y compris leurs rôles, leur indépendance et leurs liens hiérarchiques.

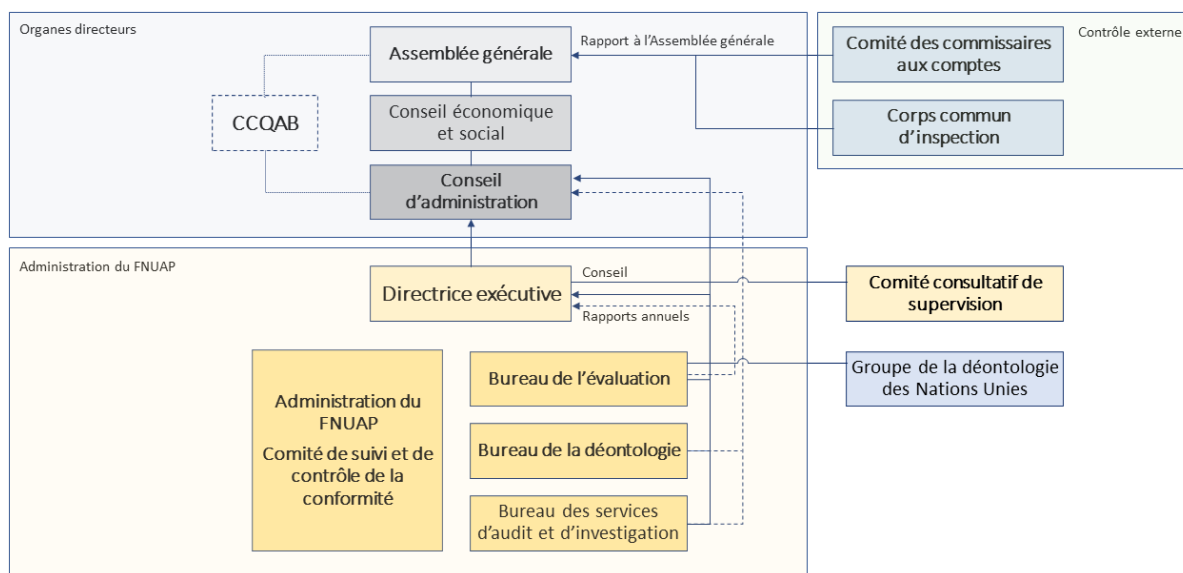
192. La politique de contrôle révisée du FNUAP a été approuvée par le Conseil d'administration du FNUAP dans sa décision 2015/2.¹¹⁴ Cette politique définit les rôles et les responsabilités en matière de contrôle au sein du FNUAP, ainsi que les principes, l'objectif et la portée du contrôle, y compris les définitions des concepts liés au contrôle. Dans la politique, le contrôle est défini comme suit :

Le contrôle désigne les processus permettant d'assurer la responsabilité organisationnelle, programmatique, financière, opérationnelle et individuelle, l'efficacité des contrôles internes, y compris la prévention et la détection des fraudes et des malversations. L'Assemblée générale, dans sa résolution 63/272, paragraphe 4, a affirmé que le contrôle est une responsabilité partagée entre les États membres, les organisations et les organes de contrôle interne et externe. Le contrôle résulte de la combinaison du contrôle fiduciaire et du contrôle de la gestion.¹¹⁵

A. Structure de contrôle

193. La structure de contrôle du FNUAP se compose du Conseil d'administration, du Bureau des services d'audit et d'investigation, du Comité consultatif de supervision,¹¹⁶ du Bureau de l'évaluation, du Bureau de la déontologie, du Comité de suivi et de contrôle de la conformité, du Comité des commissaires aux comptes et du CCI. La figure XVIII illustre les relations entre les différents acteurs du contrôle.

Figure XVIII
Structure de contrôle du FNUAP



Source : figure préparée par le CCI.

1. Conseil d'administration

194. Le rôle et les responsabilités du Conseil d'administration du FNUAP en matière de contrôle ont été établis par l'Assemblée générale dans ses résolutions 48/162 et 49/128. Dans

¹¹⁴ Elle remplace la précédente politique de contrôle de septembre 2008.

¹¹⁵ FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, politique de contrôle (30 janvier 2015), par. 1.

¹¹⁶ Également appelé Comité consultatif d'audit dans la politique de contrôle.

ces résolutions, le Conseil d'administration a été invité à superviser régulièrement la réponse du Fonds aux besoins des pays en ce qui concerne les activités visant à renforcer les programmes nationaux en matière de population et de développement, y compris les demandes d'assistance spécifiques des pays en développement, et à présenter des rapports annuels au Conseil économique et social lors de sa session de fond, y compris des recommandations pour l'amélioration de la coordination sur le terrain.¹¹⁷

2. Leadership : la Directrice exécutive et les cadres dirigeants

195. La direction est responsable de la mise en place des processus de gouvernance et de gestion des risques, ainsi que du cadre de contrôle interne, y compris la mesure des performances et les mécanismes pour prévenir et détecter la fraude et la corruption ou toute utilisation abusive des ressources. Il incombe à la direction de donner suite aux rapports d'enquête et de prendre les mesures disciplinaires ou administratives appropriées à la suite d'une enquête, conformément au cadre disciplinaire du FNUAP, à la politique de protection contre les représailles pour le personnel du FNUAP et au mécanisme de sanction des fournisseurs pour les autres parties contractantes.

196. La direction présente au Conseil d'administration une réponse complète aux rapports annuels du Bureau de l'évaluation, du Bureau de la déontologie et du Comité consultatif de supervision, ainsi qu'au rapport annuel sur les activités d'audit et d'enquête internes. Cette réponse vise à fournir une assurance quant au fonctionnement des contrôles internes et comprend une mise à jour sur la mise en œuvre des recommandations d'audit interne et externe.¹¹⁸

3. Bureau des services d'audit et d'investigation

197. Une description détaillée du mandat, des responsabilités et de l'autorité du Bureau des services d'audit et d'investigation figure dans sa charte. Le Bureau couvre l'audit interne et les enquêtes et fournit des services consultatifs à l'organisation. Ces activités sont menées afin de fournir une assurance raisonnable à la Directrice exécutive, au Comité consultatif de supervision et au Conseil d'administration.

198. Le Service d'enquête du Bureau enquête sur les plaintes concernant tout acte répréhensible présumé commis par le personnel, les fournisseurs, les consultants, les partenaires d'exécution ou d'autres tiers faisant affaire avec le FNUAP, y compris les représailles à l'encontre des lanceurs d'alertes.

199. Le Directeur du Bureau des services d'audit et d'investigation rend compte à la Directrice exécutive et présente au Conseil d'administration un rapport annuel sur les audits internes, les activités d'enquête et les services de conseil. Le rapport est accessible au public. Le Bureau réalise ses activités d'assurance sur la base d'un plan d'audit fondé sur une approche par les risques qui est approuvé par la Directrice exécutive après examen par le Comité consultatif de supervision.

4. Comité consultatif de supervision

200. Conformément à la politique de contrôle,¹¹⁹ le Comité consultatif d'audit, également appelé Comité consultatif de supervision, constitue un organe de contrôle fiduciaire du FNUAP et aide la Directrice exécutive à s'acquitter de ses responsabilités en matière de responsabilisation, de gestion des risques, de contrôles internes, de gestion et de rapports financiers et de processus de contrôle fiduciaire, y compris les questions d'audit externe, d'audit interne, les fonctions d'enquête et d'évaluation et la déontologie.

201. Le rôle principal du Comité consultatif de supervision est de conseiller la Directrice exécutive. Le Comité est composé de cinq experts externes à l'organisation et nommés par la Directrice exécutive. Les rôles et responsabilités du Comité en matière de contrôle sont définis dans son mandat approuvé par la Directrice exécutive.

¹¹⁷ Résolutions de l'Assemblée générale 48/162, annexe I, par. 22 et 49/128, par. 32.

¹¹⁸ FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, politique de contrôle, par. 25 (f) (ii).

¹¹⁹ Ibid, sect. V. F.

202. Le Comité rencontre la Directrice exécutive et les directeurs des autres entités de contrôle au moins deux fois par an et généralement trois fois par an lors de séances privées différentes.

5. Bureau de l'évaluation

203. L'évaluation au sein du FNUAP sert, entre autres, à démontrer la responsabilité envers les parties prenantes.

204. Le Bureau de l'évaluation est placé sous l'autorité administrative de la Directrice exécutive. Ses principales fonctions sont décrites dans la politique d'évaluation¹²⁰ approuvée en 2019 par le Conseil d'administration. Le Conseil d'administration est le gardien de la politique d'évaluation et approuve la politique d'évaluation et le plan d'évaluation quadriennal budgétisé. Il examine les rapports annuels sur l'évaluation présentés par le Bureau. Le Conseil d'administration examine également le rapport annuel de la Directrice exécutive sur l'utilisation et le suivi des recommandations de l'évaluation.

205. Les évaluations du FNUAP couvrent des activités financées à la fois par des ressources ordinaires et d'autres ressources et se répartissent en deux catégories principales :

(a) Les évaluations centralisées, qui sont commandées par le Bureau de l'évaluation indépendant. Ces évaluations sont réalisées par des évaluateurs externes indépendants. Toutefois, le Bureau de l'évaluation indépendant peut décider de mener lui-même certaines évaluations. Les évaluations centralisées ont une portée stratégique ou traitent de questions concernant l'ensemble de l'organisation. Les résultats des évaluations centralisées sont présentés au Conseil d'administration ;

(b) Les évaluations décentralisées des programmes de pays, régionaux et mondiaux, qui sont gérées par l'unité administrative responsable du programme évalué et sont menées par des évaluateurs externes indépendants présélectionnés par le Bureau de l'évaluation, qui approuve également leur mandat.¹²¹

6. Bureau de la déontologie

206. Le Bureau de la déontologie défend et promeut la déontologie au sein du FNUAP et fournit une orientation à la direction et au personnel conformément à la Charte des Nations Unies, aux valeurs et principes fondamentaux des Nations Unies, aux normes de conduite de la fonction publique internationale et aux décisions pertinentes du Conseil d'administration.

207. Conformément à la politique du FNUAP en matière de protection contre les représailles, le Bureau de la déontologie examine les plaintes pour représailles et renvoie les cas au Bureau des services d'audit et d'investigation pour un complément d'enquête, le cas échéant.

208. En outre, le Bureau de la déontologie est chargé d'examiner les conflits d'intérêts potentiels des personnes nommées à des postes de haut niveau qui exerceront des fonctions de contrôle non couvertes par les procédures de vérification des nominations du Secrétaire général. Il est également responsable du développement stratégique et de la mise en œuvre du programme de divulgation financière. Le Bureau de la déontologie participe aux forums interinstitutions pertinents et facilite l'harmonisation des approches avec d'autres organes des Nations Unies, en particulier le Groupe de déontologie des Nations Unies.¹²²

209. Le Conseiller en déontologie est nommé par la Directrice exécutive après s'être assurée qu'une entité indépendante a procédé à un examen préalable des conflits d'intérêts. Le Conseiller en déontologie rend compte à la Directrice exécutive et est membre du Groupe

¹²⁰ DP/FPA/2019/1.

¹²¹ Ibid., par. 12 (a) et (b).

¹²² Le Groupe de déontologie des Nations Unies (anciennement connu sous le nom de Comité de déontologie des Nations Unies) a été créé en décembre 2007 avec la publication du bulletin du Secrétaire général intitulé « Application de la déontologie à l'échelle du système des Nations Unies : organes et programmes ayant une administration distincte » (ST/SGB/2007/11) afin d'assurer une application cohérente des normes de déontologie au sein des Nations Unies.

de déontologie des Nations Unies et du Réseau de déontologie des organisations multilatérales. Le Conseiller en déontologie soumet un rapport annuel au Groupe de déontologie des Nations Unies. Le rapport est également remis à la Directrice exécutive et est présenté au Conseil d'administration.

210. Les objectifs du Bureau de la déontologie en 2021 étaient triples : (a) accroître la visibilité et l'accessibilité des services de déontologie ; (b) promouvoir la confiance dans le Bureau de la déontologie en tant que ressource pratique, nécessaire et fiable ; et (c) étendre la portée du Bureau à davantage de personnel (par la formation, l'engagement virtuel et la prestation de services).¹²³ Le FNUAP a augmenté les ressources du Bureau de la déontologie dans le cadre du nouveau budget intégré pour 2022-2025, y compris un nouveau poste de niveau P-4. Le FNUAP a également mis en place un Groupe d'intégrité, un groupe de bureaux indépendants mais interconnectés qui s'occupent des questions de justice interne et du bien-être du personnel. Le Groupe comprend le Bureau des services d'audit et d'investigation, le Bureau de la déontologie, le Bureau juridique, le Coordinateur de la protection contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels, le Médiateur et la Division des ressources humaines. Il vise à améliorer la prévention et la résolution rapide des problèmes, ainsi qu'à renforcer la confiance dans les mécanismes de réponse existants.

7. Comité de suivi et de contrôle de la conformité

211. Le Comité de suivi et de contrôle de la conformité, anciennement appelé « Comité de suivi des audits », est un mécanisme de coordination interne présidé par le Directeur exécutif adjoint chargé de la gestion et dont le secrétariat est assuré par le Bureau exécutif. Son mandat est en cours d'approbation. Le Comité se réunit tous les mois pour discuter et partager des informations sur les questions de contrôle, ainsi que pour suivre l'état d'avancement des recommandations internes et externes. Les Divisions du siège et les Représentants régionaux font également partie du Comité.

8. Comité des commissaires aux comptes

212. Le Comité des commissaires aux comptes effectue des audits indépendants et soumet un rapport à l'Assemblée générale sur : (a) la vérification des états financiers et des calendriers pertinents concernant les comptes du FNUAP pour l'exercice financier ; (b) la conformité des transactions avec le Règlement financier et les autorités législatives ; et (c) toute information que le Conseil juge nécessaire en ce qui concerne l'efficacité des procédures financières, le système comptable, les contrôles financiers internes et, d'une manière générale, l'administration et la gestion de l'organisation, ainsi que l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations de l'audit.

213. Le Comité évalue le travail de la fonction d'audit interne et se coordonne avec le Bureau des services d'audit et d'investigation afin d'éviter les doubles emplois et de déterminer dans quelle mesure il est possible de se fier au travail de ce dernier. Le Comité reçoit une copie de tous les rapports d'audit interne et, sur une base annuelle, le plan de travail d'audit approuvé du Bureau ainsi que la liste des cas de fraude qui ont fait l'objet d'une enquête complète et des cas de fraude présumée.

9. Corps commun d'inspection

214. Le rôle et les responsabilités du CCI en matière de contrôle sont définis dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale.¹²⁴ Le rôle unique du Corps commun en tant que seul organe externe et indépendant d'évaluation, d'inspection et d'enquête à l'échelle du système, lui permet d'inclure dans son programme de travail annuel des sujets jugés pertinents pour garantir l'efficacité de la gestion et l'efficacité administrative ainsi que pour

¹²³ DP/FPA/2022/7, par. 7.

¹²⁴ Résolutions de l'Assemblée générale 2150 (XXI), 2360 (XXII) 2735 (XXV) A et 2924 (XXVII) B. Par sa résolution 31/192, l'Assemblée générale a décidé de créer le Corps commun d'inspection en tant qu'organe subsidiaire permanent et a approuvé le statut du Corps commun à compter du 1^{er} janvier 1978.

promouvoir une plus grande coordination entre les entités des Nations Unies et avec d'autres organes de contrôle internes et externes.

215. La Directrice exécutive du FNUAP présente chaque année au Conseil d'administration un rapport sur le suivi et la mise en œuvre des recommandations du CCI au FNUAP.

B. Indépendance du contrôle, transparence, interaction et liens hiérarchiques

216. Le FNUAP a renforcé ses activités de contrôle indépendant, les investissements dans le domaine du contrôle augmentant à un rythme plus élevé que les prévisions de recettes globales. Le nouveau budget intégré comprenait, entre autres, un investissement substantiellement accru dans la fonction d'investigation.

217. La nouvelle catégorie de coûts « activités de contrôle et d'assurance indépendantes », incluse dans le budget intégré pour 2022-2025,¹²⁵ représente 60,5 millions de dollars, soit 1,2 % du budget total proposé pour 2022-2025. Elle comprend les budgets de la fonction d'évaluation centralisée (17,2 millions de dollars) et des fonctions d'audit et d'investigation (43,3 millions de dollars, dont 16,3 millions de dollars pour l'investigation, 18,7 millions de dollars pour l'audit interne, 5,7 millions de dollars pour la direction, y compris le Comité consultatif de supervision, et 2,6 millions de dollars pour les contributions du FNUAP aux coûts du CCI et de l'audit externe). Ces montants comprennent des ressources supplémentaires permettant de mettre davantage l'accent sur les enquêtes et de renforcer la fonction d'évaluation.¹²⁶

218. La structure de contrôle constituée par les entités décrites ci-dessus fournit un cadre de contrôle solide pour les activités du FNUAP. Les différents rôles de contrôle joués par les entités susmentionnées sont liés par des processus bien établis, y compris des mécanismes appropriés de suivi et d'établissement de rapports réguliers. Toutefois, l'Inspectrice estime qu'il est possible de renforcer l'indépendance et la transparence de certaines activités de contrôle, comme indiqué ci-dessous.

1. Mesures prises par le Conseil d'administration pour améliorer la transparence et l'indépendance perçue

219. Selon l'Inspectrice, la distinction entre la gouvernance et la gestion est très importante. La gouvernance comprend, entre autres, l'orientation des politiques, la prise de décisions stratégiques importantes, la fixation des budgets et la supervision des opérations, tandis que la gestion implique la mise en œuvre de ces politiques et décisions.

220. Il est largement reconnu que les activités de contrôle, ainsi que certains postes de gestion stratégique clés, exigent la mise en place de mesures de protection, ou de pare-feu, pour préserver l'indépendance et réduire la perception de conflits d'intérêts au sein des organismes concernés, conformément aux meilleures pratiques et aux normes professionnelles généralement acceptées.

221. Le PAM et l'OIT peuvent servir d'exemples pour illustrer l'utilisation des mesures de protection établies par les organes de contrôle. Le PAM indique que les membres de son Comité consultatif de supervision indépendant ne peuvent prétendre à aucun emploi au sein du PAM pendant au moins cinq ans après le dernier jour de leur mandat au sein du Comité. En outre, ils ne doivent pas être ou avoir été, au cours des cinq années précédant leur nomination, employés ou engagés à quelque titre que ce soit par le PAM ou une délégation du Conseil d'administration du PAM.¹²⁷ De même, l'OIT exige que les membres de son Comité consultatif de supervision indépendant ne soient pas actuellement ou n'aient pas été, au cours des trois années précédant leur nomination, membres de l'Organe directeur de

¹²⁵ Voir les décisions du Conseil d'administration 2019/21, par. 4 et 2020/10, par. 11, sur la poursuite de l'augmentation des investissements dans les fonctions de contrôle indépendant.

¹²⁶ DP/FPA/2021/9, par. 18.

¹²⁷ PAM, Mandat du Comité consultatif de supervision indépendant (novembre 2021).

l'OIT.¹²⁸ En outre, et comme décrit dans d'autres parties du présent examen, l'Organe directeur de l'OIT et le Conseil d'administration du PAM jouent tous deux un rôle clé dans la nomination des membres de leur Comité consultatif de supervision indépendant respectif. Par conséquent, les membres des organes directeurs ne peuvent pas devenir membres des Comités, afin de protéger l'indépendance de ces derniers. Le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne constitue un autre exemple externe d'application de mesures de protection visant à éviter les conflits d'intérêts (voir annexe I).

222. La description ci-dessus n'est pas exhaustive. Il ne s'agit que d'un échantillon de quelques-unes des mesures de protection et des limitations incluses dans les mandats respectifs des différentes entités de gestion du contrôle, qui visent à préserver l'indépendance et à éviter un conflit d'intérêts perçu.

223. La plupart des entités de contrôle du FNUAP ont mis en place de telles mesures de protection. Par exemple, les directeurs du Bureau de l'évaluation, du Bureau des services d'audit et d'investigation et du Bureau de la déontologie sont nommés pour un mandat fixe de cinq ans, renouvelable une fois, et n'ont plus le droit de travailler pour le FNUAP par la suite.¹²⁹ En outre, le mandat du Comité consultatif de supervision prévoit que pour qu'un membre candidat soit considéré comme indépendant, il ne doit avoir aucune relation matérielle avec le FNUAP. En outre, un candidat peut ne pas être considéré comme indépendant sans ambiguïté s'il est ou a été employé par le FNUAP ou a siégé à son Conseil d'administration au cours des trois dernières années, ou s'il a été un haut responsable du gouvernement d'un État membre au cours des trois dernières années ou s'il détient tout autre mandat au sein d'un Conseil ou toute autre fonction au sein d'un gouvernement d'un État membre qui pourrait porter atteinte à son indépendance.¹³⁰

224. Si les membres du Conseil d'administration du FNUAP ne peuvent pas être membres du Comité consultatif de supervision, étant donné qu'ils ne sont pas considérés comme indépendants sans ambiguïté, l'Inspectrice n'a pas trouvé de mesures de protection supplémentaires dans le mandat ou le règlement intérieur du Conseil d'administration qui empêcheraient les membres du Conseil d'être éligibles à un emploi au FNUAP à d'autres postes stratégiques, y compris à des postes de cadre dirigeant, pendant une période suivant la fin de leur mandat en tant que membres du Conseil d'administration.

225. Le Conseil d'administration est chargé de prendre des décisions, d'orienter et de superviser les activités du FNUAP, y compris l'Administration du FNUAP, qui est chargée de mettre en œuvre les décisions prises par le Conseil. L'engagement par le FNUAP d'anciens membres du Conseil dans sa structure de haute direction ou en tant que membres de l'une de ses entités de contrôle crée une perception de conflit d'intérêts qui exige la mise en place de mesures de protection supplémentaires, telles que des périodes de réflexion, afin de garantir l'indépendance des décisions prises et leur mise en œuvre immédiate et ultérieure. Selon l'Inspectrice, l'embauche immédiate par le FNUAP de membres du Conseil d'administration, sans période de réflexion, donne l'impression de pratiques de recrutement partiales et non transparentes.

226. L'Inspectrice est consciente que de telles mesures ne sont pas encore courantes dans tous les conseils du système des Nations Unies. Cependant, elle est fermement convaincue que de telles mesures sont nécessaires, étant donné que le contrôle est une responsabilité partagée des États membres¹³¹ exercée, entre autres, par le biais de leur participation aux organes directeurs et aux conseils. En outre, les fonctionnaires chargés du contrôle sont soumis à des mesures visant à protéger leur indépendance et à promouvoir la transparence, conformément aux normes professionnelles et aux meilleures pratiques. Par ailleurs, comme indiqué dans la politique de contrôle du FNUAP, le « ton au sommet » concernant les attentes en matière de conduite ordonnée, éthique, économique, efficace et efficace de la part de l'ensemble du personnel du FNUAP à tous les niveaux et à tout moment, fixé par le Conseil d'administration et la Directrice exécutive du FNUAP, dans le cadre de la philosophie de

¹²⁸ OIT, Mandat du Comité consultatif de supervision indépendant de l'Organisation internationale du travail (mars 2021).

¹²⁹ FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, politique de contrôle, par. 42, 50 et 55.

¹³⁰ FNUAP, Mandat du Comité consultatif de supervision (12 mai 2021), par. 19.

¹³¹ Résolution 63/272 de l'Assemblée générale, par. 4.

gestion, du style de fonctionnement et de la culture organisationnelle du FNUAP, constitue le fondement d'un contrôle efficace ».¹³²

227. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait contribuer à renforcer la transparence et la responsabilisation dans la gestion du FNUAP.

Recommandation 5

Le Conseil d'administration doit envisager et gérer, avant la fin de l'année 2023 et en consultation avec le Secrétaire général, la mise en œuvre de mesures de protection concernant les limites d'emploi de ses membres par le FNUAP, afin de promouvoir l'indépendance et la transparence et de réduire la perception de conflits d'intérêts dans la gestion globale du FNUAP.

2. Indépendance du Comité consultatif de supervision

228. Dans son rapport sur la fonction d'audit dans le système des Nations Unies, le CCI a défini le comité d'audit comme un organe expert consultatif indépendant qui fait partie de la structure de gouvernance de l'organisation et qui est une condition préalable à la bonne gouvernance.¹³³

229. L'IIA définit les comités d'audit comme des entités qui assurent le contrôle en offrant des conseils objectifs et des recommandations au conseil sur la question de savoir si les processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne de l'organisation sont conçus de manière appropriée et fonctionnent comme prévu. Dans la prise de position de 2008 de la réunion des représentants des Services d'audit interne des Organisations des Nations Unies et des Institutions financières multilatérales, qui n'est pas contraignante, l'objectif du comité d'audit est défini de la même manière, à savoir qu'il s'agit d'un organe consultatif indépendant chargé principalement d'aider l'organe directeur et le chef de secrétariat d'une entité des Nations Unies et d'autres institutions multilatérales à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de contrôle et de gouvernance.¹³⁴

230. Dans le mandat du Comité consultatif de supervision, il est indiqué que « le rôle principal [du Comité] est de conseiller la Directrice exécutive, en tenant compte du processus de suivi de la conformité de l'organisation avec les règlements adoptés par le FNUAP »¹³⁵ et ce point est confirmé dans la politique de contrôle.¹³⁶ Le Comité est composé de cinq membres extérieurs à l'organisation et nommés par la Directrice exécutive. Le Bureau de la Directrice exécutive assure le secrétariat du Comité par l'intermédiaire du Service du Conseil d'administration. En outre, la Directrice exécutive approuve le mandat du Comité.¹³⁷ Ces points ont été confirmés lors d'entretiens avec les cadres dirigeants, y compris le Président du Comité.

231. Bien que la documentation pertinente, ainsi que les entretiens, confirment que le Président du Comité a un accès libre et illimité au Conseil d'administration, au Comité des commissaires aux comptes et à toute autre entité ayant une fonction de contrôle ou de direction en rapport avec le FNUAP, on ne peut conclure que le Comité est une entité de contrôle totalement indépendante, comme l'ont montré les travaux antérieurs du CCI et les exemples fournis par d'autres entités des Nations Unies.

232. Le PAM et l'OIT ont tous deux mis en place des Comités consultatifs de supervision indépendants qui peuvent servir d'exemples de l'indépendance attendue d'un tel comité. Au PAM, le Comité joue un rôle consultatif d'expert et fournit des conseils d'expert indépendants au Conseil d'administration et à la Directrice exécutive pour les aider à

¹³² FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, politique de contrôle, par. 8.

¹³³ JIU/REP/2010/5 et JIU/REP/2010/5/Corr.1, sect. IV.A.

¹³⁴ Voir JIU/REP/2019/6, par. 16.

¹³⁵ FNUAP, mandat du Comité consultatif de supervision, par. 1.

¹³⁶ FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, politique de contrôle, par. 58.

¹³⁷ FNUAP, mandat du Comité consultatif de supervision, par. 21.

s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gouvernance, notamment en veillant à l'efficacité des systèmes de contrôle interne, de la gestion des risques, des fonctions d'audit et de contrôle et des processus de gouvernance du Programme. Le rôle du Comité étant de fournir des conseils objectifs, ses membres doivent rester indépendants du secrétariat du PAM et du Conseil d'administration et être libres de tout conflit d'intérêt réel ou perçu comme tel. Le processus de sélection des membres du Comité implique un jury de sélection constitué des membres du Conseil d'administration. Deux membres du secrétariat du PAM, choisis par la Directrice exécutive, peuvent apporter un soutien administratif aux travaux du jury. Toutefois, ces membres du secrétariat ne participent pas à la prise de décision concernant la sélection. Le Conseil d'administration examine les candidats recommandés par le jury de sélection en vue d'approuver leur nomination.¹³⁸

233. L'OIT suit un schéma similaire. Le Comité consultatif de supervision indépendant est un organe subsidiaire de l'Organe directeur. Son rôle étant de fournir des conseils objectifs, ses membres doivent rester indépendants de l'Organisation internationale du travail, de l'Organe directeur et de la Conférence internationale du travail, et doivent également être exempts de tout conflit d'intérêts réel ou perçu comme tel. Un jury de sélection (composé d'un représentant du Président du groupe gouvernemental et de représentants des groupes régionaux, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs) propose une liste de candidats à l'Organe directeur pour examen final et approbation.

234. Dans son examen des comités d'audit et de supervision du système des Nations Unies, le CCI a déterminé que les dispositions en matière d'établissement de rapports pour ces comités peuvent être regroupées en trois catégories distinctes : (a) les comités qui rendent compte directement à l'organe directeur ; (b) les comités qui rendent compte à la fois à l'organe directeur et au chef de secrétariat de l'organisation ; et (c) les comités qui ne rendent compte qu'au chef de secrétariat. La dernière catégorie n'est pas considérée comme indépendante selon les critères de bonnes pratiques.¹³⁹

235. L'Inspectrice conclut que le Comité consultatif de supervision ne peut être considéré comme un comité de supervision indépendant, étant donné que la sélection et la nomination de ses membres et l'approbation de son mandat relèvent de la responsabilité de la Directrice exécutive. En outre, son rôle principal est de conseiller la direction et il rend compte directement à la Directrice exécutive. Ces éléments doivent être révisés en fonction des meilleures pratiques d'audit. Si ces changements ne sont pas mis en œuvre, le nom du Comité consultatif de supervision devrait être modifié pour refléter véritablement son rôle (par exemple, Comité consultatif de gestion ou un nom similaire) et un comité consultatif de supervision indépendant devrait être mis en place conformément aux normes et pratiques professionnelles en matière de contrôle. La politique de contrôle devrait également être revue afin de refléter les changements pertinents.

236. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait contribuer à renforcer la transparence et la responsabilisation dans la gestion du FNUAP.

Recommandation 6

Le Conseil d'administration doit envisager, avant la fin de l'année 2023, soit la création d'un comité consultatif de supervision indépendant chargé de superviser les activités du FNUAP, soit le renforcement de l'indépendance de l'actuel Comité consultatif de supervision conformément aux meilleures pratiques et aux normes professionnelles en matière de contrôle, notamment en ce qui concerne son mandat, la nomination de ses membres et les liens hiérarchiques, qui devraient être soumis à l'approbation et à la supervision directe du Conseil d'administration.

¹³⁸ PAM, document WFP/EB.2/2021/9-A.

¹³⁹ JIU/REP/2019/6, p. iv.

3. Bureau des services d'audit et d'investigation

237. Le Bureau des services d'audit et d'investigation joue un rôle fondamental dans les activités de contrôle au sein du FNUAP, comme décrit dans les paragraphes précédents. Son mandat est inscrit dans sa charte, qui est actuellement en cours de révision. La dernière révision de la charte a été approuvée par la Directrice exécutive en janvier 2018. La révision actuelle intégrera, entre autres, les changements apportés le 12 mai et le 16 août 2021 aux rôles du Directeur du Bureau en tant que Secrétaire du Comité consultatif de supervision et en tant que centre de liaison au FNUAP pour toutes les questions liées au CCI, qui relèvent désormais de la responsabilité du Bureau exécutif. Ces changements ont été effectués en conformité avec les normes professionnelles et les meilleures pratiques et afin de mieux s'y conformer.¹⁴⁰ En outre, les révisions de la charte porteront sur les possibilités d'amélioration, comme l'a recommandé l'assurance qualité externe menée par l'IIA en décembre 2021. La révision reflétera également les changements et améliorations identifiés par le Bureau lors d'une auto-évaluation entreprise en 2021, qui comprenait des propositions sur son indépendance et des changements découlant d'une enquête sur les chartes des bureaux homologues dans d'autres organisations des Nations Unies, qui a été menée pour identifier les enseignements ou les pratiques qui pourraient être appris ou adoptés.

238. L'Inspectrice approuve ces changements, en particulier le transfert du secrétariat du Comité consultatif de supervision au Bureau exécutif. Selon elle, le positionnement antérieur du secrétariat au sein du Bureau des services d'audit et d'investigation a créé un conflit d'intérêts, étant donné que le Comité est censé, entre autres, examiner le Bureau, y compris sa charte, ainsi que sa portée, ses plans, ses activités, ses ressources, sa dotation en personnel et sa structure organisationnelle. En outre, conformément au mandat du Comité et à la politique de contrôle du FNUAP, le Comité participe à la sélection du Directeur du Bureau des services d'audit et d'investigation, l'examine et apporte des conseils, et contribue à l'évaluation de ses performances.¹⁴¹ Il convient de noter que, dans la pratique et comme l'ont confirmé les entretiens, le Comité ne contribue pas à l'évaluation des performances du Directeur du Bureau, malgré les dispositions incluses dans son mandat. Son rôle est limité aux consultations menées lors de la sélection du Directeur du Bureau.

239. Au 31 décembre 2022, le Bureau des services d'audit et d'investigation disposait de 30 postes approuvés et de 3 contractants individuels : 1 poste de Directeur, 26 postes de la catégorie Professionnel et 3 postes de la catégorie Services généraux. La direction du Bureau des services d'audit et d'investigation est composée du Directeur (nommé par intérim), de deux postes de la catégorie Professionnel (dont un vacant) et d'un poste de la catégorie Services généraux. Le Service d'audit interne comprend trois postes de Chef d'unité, neuf postes d'Auditeur (dont trois étaient vacants à la fin de l'année) et un poste de la catégorie Services généraux pour soutenir l'équipe. Les ressources allouées au Service des enquêtes comprennent deux postes de Chef d'unité (tous deux vacants), sept postes de Spécialiste des investigations (dont deux sont vacants), trois postes d'Analyste des investigations et un poste de la catégorie Services généraux pour soutenir l'équipe. Le taux de vacance global du Bureau est passé de 15 % en 2020 à 22 % en 2021. Les postes vacants ont été partiellement compensés par le recrutement de consultants.¹⁴² Les derniers chiffres fournis par le FNUAP indiquent que le taux de vacance du Bureau des services d'audit et d'investigation est de 25 %. Pour le Service d'audit interne, le taux est de 23 %. Le Bureau a restructuré le Service des enquêtes en procédant aux opérations suivantes : (a) la scission en deux unités avec deux Chefs, chacun responsable de trois régions, afin de répartir les responsabilités en matière de supervision des Enquêteurs et d'examen des rapports d'enquête ; et (b) la création de l'Unité chargée de la prise en charge, de la politique et de l'établissement des rapports. Le Bureau a engagé des experts externes en assurance qualité pour effectuer le contrôle de la qualité des rapports d'enquête.

240. Le Bureau a publié 10 rapports en 2021. Huit de ces rapports ont été jugés « partiellement satisfaisants, avec quelques améliorations nécessaires ». Les 10 rapports ont abouti à 68 recommandations, dont 38 (56 %) ont été classées « hautement prioritaires ». En

¹⁴⁰ DP/FPA/2022/6, par. 3.

¹⁴¹ FNUAP, Mandat du Comité consultatif de supervision, par. 17 (e) et (f).

¹⁴² DP/FPA/2022/6, par. 14–18.

ce qui concerne les audits du siège et des processus, le Bureau a publié trois rapports,¹⁴³ qui contenaient 35 recommandations, dont 26 (74 %) ont été classées comme hautement prioritaires.

241. En 2022, le Bureau a achevé cinq processus opérationnels (sur les dons individuels, les procédures accélérées, la gestion des déplacements au siège, la gestion des partenaires d'exécution et le marketing social), un audit de programme (l'initiative Spotlight) et un audit de bureau de pays (Somalie), dont certains avaient été entamés en 2021. Le Bureau prévoit d'achever trois processus opérationnels supplémentaires et 12 audits de bureaux de pays en 2022. Outre les services d'audit interne et d'investigation, le Bureau fournit des services consultatifs à l'Administration du FNUAP afin de promouvoir l'amélioration de la gouvernance, de la gestion des risques et des processus de contrôle interne. Ces services de conseil sont documentés par des rapports de conseil, des mémorandums de conseil et des commentaires fournis dans le cadre de l'examen des politiques et des procédures, ainsi que par des mémorandums d'accord (ou leur équivalent) avec les donateurs.

242. Le plan de déploiement quadriennal d'audit interne pour les bureaux de pays montre que les audits prévus pour le cycle actuel sont les suivants : 14 bureaux de pays en 2023, 14 bureaux de pays en 2024 et 17 bureaux de pays en 2025. Le FNUAP compte environ 138 bureaux dans le monde (bureaux régionaux, de représentation, sous-régionaux, de pays et territoriaux). Au rythme actuel, il faudrait environ neuf ans pour contrôler tous les bureaux dans le monde.

243. Selon l'Inspectrice, neuf ans est une période excessive et, de préférence, tous les bureaux hors siège devraient faire l'objet d'un audit au moins une fois au cours du cycle de planification stratégique (4 ans). Toutefois, les ressources nécessaires pour atteindre cet objectif doivent également être prises en considération, et une approche progressive pourrait peut-être être mise en place, avec pour objectif final un cycle d'audit plus court pour tous les bureaux hors siège (par exemple, 5 ans).

244. La Directrice exécutive devrait évaluer l'affectation de ressources supplémentaires au Bureau et élaborer un plan visant à réduire le cycle d'audit pour les bureaux du FNUAP situés hors du siège.

4. Enquêtes réalisées par le Bureau des services d'audit et d'investigation

245. Le Bureau des services d'audit et d'investigation est également chargé de mener des enquêtes sur tous les types d'allégations d'infraction suivants :

(a) Enquêtes internes : comportements répréhensibles du personnel du FNUAP, allant de la fraude et la corruption, jusqu'à différents types de harcèlement, y compris les représailles contre les lanceurs d'alerte, l'exploitation et les abus sexuels, et d'autres violations des règles et règlements applicables ;

(b) Enquêtes externes : pratiques prosrites par des tiers, y compris les pratiques corrompues, frauduleuses et autres pratiques contraires à l'éthique commises au détriment du FNUAP ;

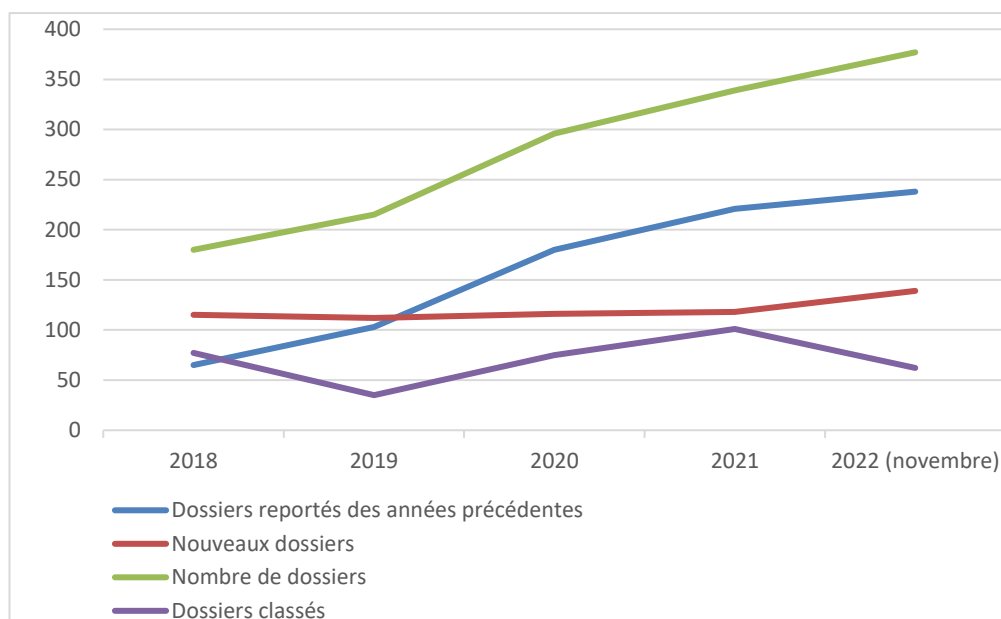
(c) Enquêtes menées par des tiers : le Bureau suit les enquêtes sur la fraude ainsi que sur l'exploitation et les abus sexuels impliquant le personnel des partenaires d'exécution.

246. L'analyse de l'ensemble des dossiers d'enquête pour la période 2018-2022 montre que le nombre de nouveaux dossiers reçus chaque année est resté stable depuis 2018, avec une légère augmentation en 2021 et 2022 (voir figure XIX). Toutefois, le nombre de dossiers clôturés chaque année reste inférieur au nombre annuel de dossiers reçus. Le FNUAP est donc confronté à un report croissant et à une charge de travail globale élevée malgré l'augmentation significative du nombre de dossiers clôturés chaque année.

¹⁴³ Un audit du processus de gestion du plan de travail, une évaluation du processus de gestion des risques institutionnels au siège et un audit du Centre de services partagés des opérations régionales dans la région de l'Afrique du Sud et de l'Est.

Figure XIX
Nombre de dossiers du Bureau des services d'audit et d'investigation (au 20 novembre 2022)

(Nombre de dossiers)

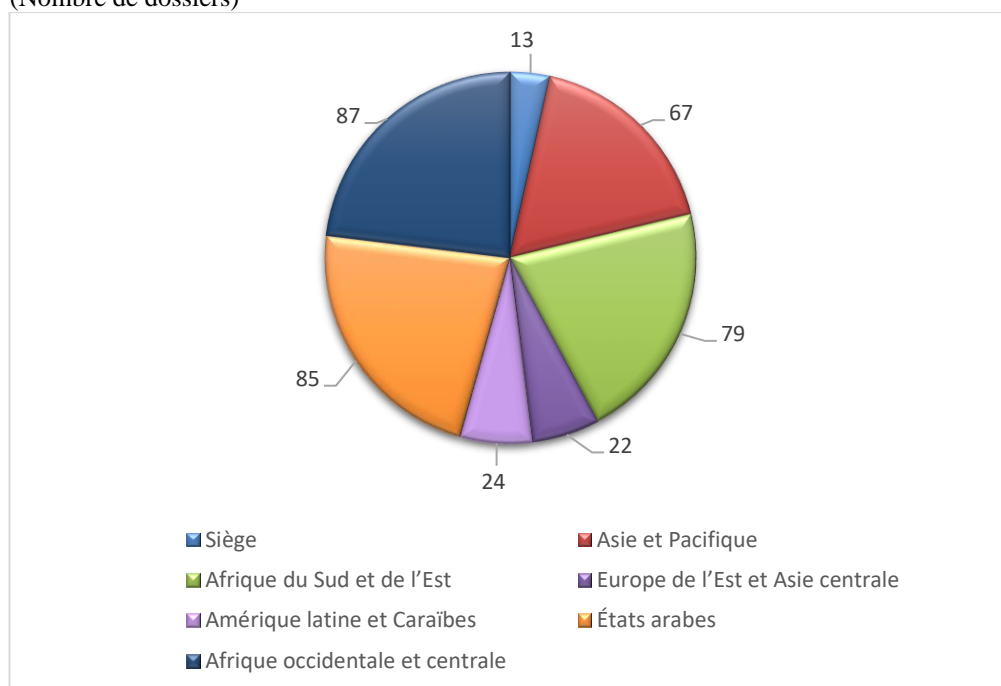


Source : figure préparée le CCI sur la base de données fournies par le FNUAP.

247. Il convient de noter que la plupart des dossiers proviennent des bureaux régionaux et de pays, le siège représentant moins de 0,5 %. Trois régions représentent les deux tiers des dossiers (Afrique de l'Ouest et centrale, 23 % ; États arabes, 22,5 % ; et Afrique de l'Est et australe, 21 %) La figure XX illustre la répartition des dossiers par région.

Figure XX
Nombre de dossiers du Bureau des services d'audit et d'investigation, par région (au 20 novembre 2022)

(Nombre de dossiers)



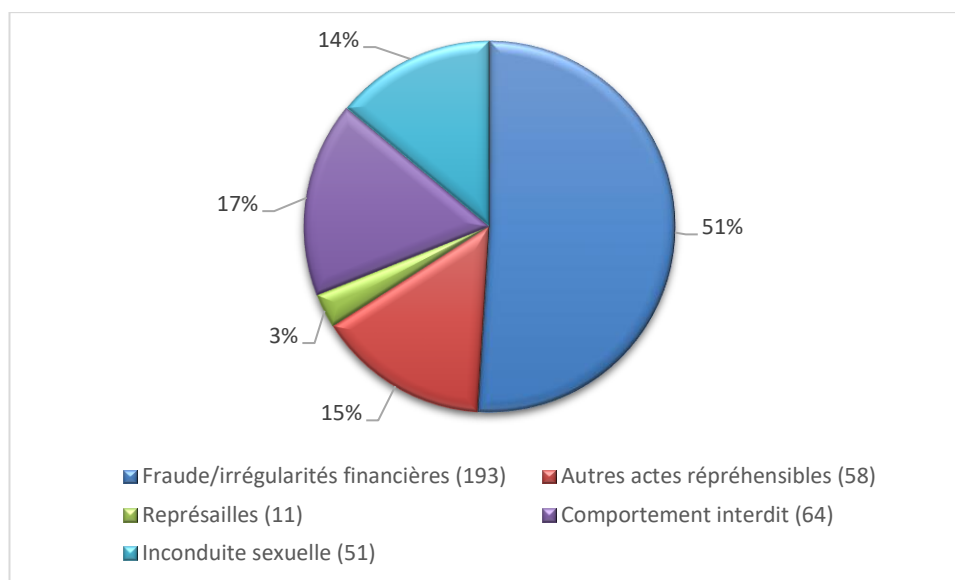
Source : préparé par le CCI sur la base de données fournies par le FNUAP.

248. Le nombre de dossiers (377) au 20 novembre 2022 est ventilé dans la figure XXI en utilisant les nouvelles catégories harmonisées pour le signalement des cas. La figure montre que plus de la moitié des dossiers, soit 193 dossiers, sont liés à des fraudes ou à des irrégularités financières (99 de ces dossiers, soit 26 %, sont liés à des fraudes commises par des partenaires d'exécution).

Figure XXI

Nombre de dossiers traités par le Bureau des services d'audit et d'investigation, par catégorie (au 20 novembre 2022)

(Pourcentage)



Source : figure préparée le CCI sur la base de données fournies par le FNUAP.

249. De 2018 au 20 novembre 2022, le Bureau a clos 355 dossiers, dont 219 concernaient le personnel du FNUAP (62 %). Sur ces 219 dossiers, 56, soit 26 %, impliquaient du personnel de la haute direction du FNUAP (personnel de niveau P-5 ou supérieur). Des pourcentages similaires peuvent être observés dans le nombre de dossiers ouverts : sur les 310 dossiers ouverts au 20 novembre 2022, 181 concernent le personnel du FNUAP (58 %), et parmi ceux-ci, 49 cas, soit 27 %, impliquent des cadres supérieurs.

250. Les membres du Conseil d'administration ont exprimé leur inquiétude quant à l'augmentation du nombre de dossiers d'enquête en 2022, tout en se félicitant de l'augmentation du nombre de dossiers traités par le Bureau en 2021 par rapport aux années précédentes. Ils ont demandé des informations sur les plans du FNUAP pour accroître les ressources du Bureau.¹⁴⁴

251. L'Inspectrice est également préoccupée par l'arriéré et le nombre croissant de dossiers d'enquête. Le nombre de nouveaux dossiers pour 2022 (139 au 20 novembre) a déjà dépassé le nombre total de dossiers enregistrés en 2021 et est le plus élevé des cinq dernières années. Ce problème est aggravé par le taux élevé de postes vacants au sein du Bureau, en particulier les postes des chefs des deux unités du Service des enquêtes, ce qui a un impact sur ses performances. Le Directeur du Bureau est un retraité du système des Nations Unies, nommé par intérim à mi-parcours d'un contrat à durée déterminée de deux ans.

252. Selon l'Inspectrice, la mission essentielle du Bureau exige une structure de ressources humaines plus stable, le pourvoi urgent des postes vacants et une vision à long terme de la part de ses dirigeants. Comme indiqué dans d'autres parties du présent examen et comme conclusion de l'enquête menée auprès du personnel par le CCI, le personnel du FNUAP a l'impression que rien n'est fait en ce qui concerne le nombre de dossiers faisant actuellement l'objet d'une enquête, même si les mesures prises par la direction en matière d'enquêtes sont

¹⁴⁴ DP/2022/26, par. 18.

rendues publiques sur le site web du FNUAP. Outre les rapports publics sur les actions de gestion, le Bureau s'est engagé dans plusieurs activités de sensibilisation au cours de l'année 2022 afin d'informer le personnel de son mandat, des efforts déployés et des résultats obtenus. Il s'agissait notamment de participer à plusieurs réunions de leadership régional, d'organiser des assemblées publiques ponctuelles au niveau des bureaux régionaux et de pays et de participer à l'intégration de nouveaux cadres supérieurs du FNUAP. L'un des résultats de ces efforts de sensibilisation est que les plaintes reçues par le Service des enquêtes en 2022 ont augmenté de 40 % et que la consultation du Bureau par les Représentants, les Directeurs et le personnel a également augmenté de manière significative. La perception que rien n'est fait ne reflète pas les efforts déployés par le Bureau ni les résultats obtenus, étant donné que le nombre de dossiers clôturés a considérablement augmenté au cours des deux dernières années. Cependant, le nombre de nouveaux dossiers reste élevé et un effort supplémentaire doit être fait pour réduire l'arriéré actuel et pour informer l'ensemble du personnel des efforts déployés et des résultats obtenus.

253. Selon l'Inspectrice, une approche coordonnée, impliquant les entités concernées, est nécessaire pour s'attaquer à l'arriéré croissant des dossiers en cours d'investigation et, à cet égard, elle approuve l'initiative de la « famille de l'intégrité » destinée à faciliter le partage d'informations entre le Bureau de la déontologie, le Bureau des services d'audit et d'investigation, le Bureau juridique, le Bureau des ressources humaines et les centres de liaison pour la protection contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels.¹⁴⁵

254. Toutefois, l'Inspectrice estime que des efforts supplémentaires doivent être déployés pour accélérer la réduction du nombre de dossiers d'enquête ouverts en pourvoyant d'urgence les postes vacants, y compris les postes de direction, au sein du Bureau des services d'audit et d'investigation. Il convient également d'envisager l'allocation extraordinaire de ressources temporaires pour réduire d'urgence l'arriéré des dossiers d'enquête.

5. Dénonciation

255. Selon la politique de contrôle du FNUAP, un lanceur d'alerte est une personne qui, de bonne foi, a signalé un acte répréhensible ou a coopéré à un audit ou à une enquête dûment autorisé(e). Le Directeur du Bureau des services d'audit et d'investigation est chargé de mettre en place des mécanismes de signalement des allégations de pratiques interdites et de tout autre comportement contraire à l'éthique, et le Conseiller en déontologie est chargé de maintenir des mécanismes de réception et d'examen des plaintes relatives à des allégations de représailles à l'encontre de lanceurs d'alertes.¹⁴⁶ Il convient de noter que les objectifs du Bureau de la déontologie en 2021 étaient triples : (a) accroître la visibilité et l'accessibilité des services de déontologie ; (b) promouvoir la confiance dans le Bureau de la déontologie en tant que ressource pratique, nécessaire et fiable ; et (c) étendre le champ d'action du Bureau à un plus grand nombre de membres du personnel.¹⁴⁷

256. Les réponses à l'enquête du CCI auprès du personnel indiquent que 36 % de l'ensemble des personnes interrogées sont d'accord pour dire que le FNUAP dispose de mécanismes de dénonciation appropriés, 22 % sont « plutôt d'accord », 10 % sont « en désaccord ou plutôt en désaccord » et, de manière significative, près d'un tiers des personnes interrogées (32 %) ont répondu « neutre » ou « sans opinion ». Un nombre considérable de commentaires formulés par le personnel nuancent les implications de l'utilisation des mécanismes de dénonciation, indiquant que les dénonciations sont souvent utilisées contre le personnel. Ces mêmes avis ont été recueillis par l'équipe du CCI lors des entretiens et des réunions de groupes de discussion avec le personnel, y compris les représentants du personnel. En outre, plusieurs entretiens ont confirmé le manque de confiance, de connaissances et d'informations de la part du personnel en ce qui concerne les mécanismes et les options dont il dispose pour signaler les actes répréhensibles, le harcèlement et d'autres types de mauvaises conduites.

¹⁴⁵ Ibid, par. 32.

¹⁴⁶ FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, politique de contrôle, par. 1, 19 et 20.

¹⁴⁷ DP/FPA/2022/7, par. 7.

257. L'Inspectrice reconnaît les efforts déployés par les entités de contrôle du FNUAP, en particulier le Bureau des services d'audit et d'investigation et le Bureau de la déontologie. Différents indicateurs, tels que le nombre de personnes formées et le nombre de demandes d'aide et de conseil en matière de déontologie, ont connu une évolution positive. Parmi les résultats notables obtenus en 2021, on peut citer :

(a) La prestation de services par le Bureau de la déontologie a plus que doublé (996 personnes ont bénéficié de ses services, contre 430 en 2020 et 309 en 2019) ;

(b) Un nombre record de personnes ayant demandé des conseils et une aide au Bureau de la déontologie. Les services de conseil ont augmenté de 117 % (455 personnes en ont bénéficié, contre 209 en 2020 et 186 en 2019). Il s'agit notamment d'une augmentation significative (226 %) des demandes de conseil liées à la conduite interpersonnelle, à l'application équitable des règles et des politiques et aux actes répréhensibles (111 en 2021, contre 34 en 2020 et 29 en 2019) ;

(c) Le Bureau de la déontologie a franchi une nouvelle étape en ce qui concerne le nombre de membres du personnel formés, qui a augmenté de 129 % (2 641, contre 1 150 en 2020 et 317 en 2019).¹⁴⁸

258. Comme l'indique le rapport du Bureau de la déontologie pour 2021, « le contexte organisationnel du FNUAP exige plus que jamais une plus grande transparence, responsabilité et réactivité face aux mauvaises conduites et aux représailles ». ¹⁴⁹ Les résultats de l'enquête menée par le CCI auprès du personnel, ainsi que les points de vue souvent exprimés lors des entretiens et des groupes de discussion, confirment également la nécessité d'accorder davantage d'attention aux relations entre le personnel et la direction.

259. L'Inspectrice approuve l'approche, les mesures prises et les objectifs fixés pour 2021 par le Bureau de la déontologie, étant donné que ces objectifs répondent à la nécessité urgente d'accroître la visibilité et la confiance dans les mécanismes de protection du personnel, y compris les dénonciations. Toutefois, ces efforts doivent être complétés par des mesures de gestion et des efforts supplémentaires pour communiquer, de manière transparente, les mesures prises et les résultats obtenus.

¹⁴⁸ Ibid, par. 9.

¹⁴⁹ Ibid, par. 6.

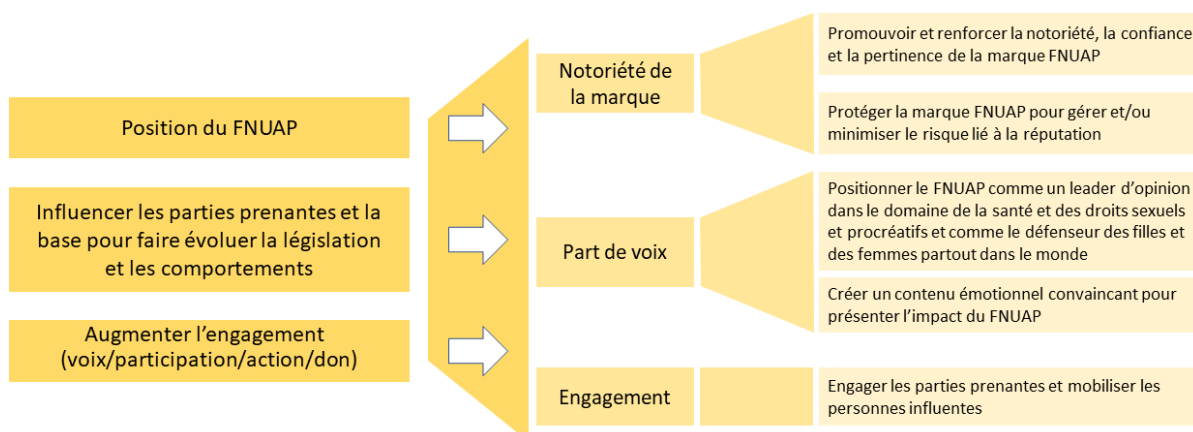
IX. Sensibilisation et partenariats

260. Dans son examen, l'équipe du CCI a cherché à déterminer si la stratégie de sensibilisation du FNUAP engageait les parties prenantes et les publics clés de manière efficace, en veillant à ce qu'ils contribuent à la réalisation des objectifs institutionnels et en positionnant le FNUAP comme une voix pertinente, fiable et faisant autorité en matière de santé et droits sexuels et procréatifs.

261. Après une étude documentaire approfondie et des entretiens, l'Inspectrice estime que le cadre de la communication au sein du FNUAP est clair, cohérent et complet et qu'il assure une gouvernance et fournit des directives par le biais de diverses politiques détaillées.¹⁵⁰

262. La vision et la stratégie de communication globale du FNUAP fournissent une feuille de route pour « promouvoir, protéger et faire évoluer »¹⁵¹ le cadre opérationnel des communications du FNUAP en utilisant autant de plateformes et d'instruments¹⁵² que possible pour diffuser le message de son mandat, par le biais d'une stratégie de communication globale (voir figure XXII) qui cherche à accroître l'engagement, à influencer les parties prenantes et à positionner le FNUAP en tant que leader dans le domaine de la santé et des droits sexuels et procréatifs en construisant la marque du FNUAP.

Figure XXII
Stratégie de communication globale



Source : figure préparée par le CCI sur la base d'une présentation de la vision et de la stratégie de communication globale du FNUAP.

263. Refléter la manière dont le travail du FNUAP affecte la vie de la population est l'élément central de la construction de la marque du FNUAP. Il est donc essentiel de planifier soigneusement le contenu afin de garantir une approche centrée sur les personnes, car une image de marque réussie passe par la création d'un lien émotionnel avec le public cible. L'approche du FNUAP basée sur le public¹⁵³ cherche à créer ce lien en utilisant différents supports, dont les réseaux sociaux, les Ambassadeurs de bonne volonté et les autres porte-parole célèbres et le site web du FNUAP semblent être les plus pertinents, car ils offrent la possibilité d'obtenir des données relatives à l'intérêt du public.

¹⁵⁰ La politique d'information publique et de communication, la politique relative aux réseaux sociaux, la politique et les procédures relatives au travail du FNUAP avec les Ambassadeurs de bonne volonté et autres porte-parole célèbres, la politique relative au site web, la politique relative aux publications et la politique relative à la divulgation d'informations.

¹⁵¹ Présentation de la vision et de la stratégie de communication globale du FNUAP, 16 mars 2022.

¹⁵² Les réseaux sociaux, les Ambassadeurs de bonne volonté et autres porte-parole célèbres, le site web du FNUAP, les publications, les articles d'opinion, la visibilité des partenaires et les campagnes.

¹⁵³ DP/FPA/2021/8, par. 113.

A. Réseaux sociaux

264. La politique du FNUAP en matière de réseaux sociaux vise à : encourager le personnel du FNUAP à utiliser les réseaux sociaux pour communiquer et l'aider à le faire en toute confiance ; veiller à ce que le Fonds parle d'une seule voix dans le domaine numérique en rationalisant les activités du Fonds sur les réseaux sociaux et en renforçant sa marque par des messages, des graphiques et des images cohérents ; aider à protéger la réputation et l'intégrité du FNUAP et des Nations Unies dans leur ensemble, ainsi que la vie privée, la sécurité et le bien-être des employés du FNUAP.¹⁵⁴

265. Le FNUAP est actif sur toutes les plateformes de réseaux sociaux actuelles et se concentre sur la visibilité sur les plateformes grand public. L'étendue de la présence du FNUAP sur les réseaux sociaux est présentée dans le tableau 1. Cependant, l'engagement sur les réseaux sociaux au niveau régional et national est beaucoup plus large.¹⁵⁵

Tableau 1

Principaux comptes du FNUAP sur les réseaux sociaux (novembre 2022)^a

Plateforme	Abonnés	Nombre de publications (moyenne mensuelle)
Facebook	503 000	52
Instagram	168 000	30
Twitter	301 700	79
YouTube	30 000	4

^a Les données se réfèrent aux comptes principaux et ne comprennent pas les comptes des bureaux régionaux et de pays ni les comptes individuels des cadres dirigeants.

B. Ambassadeurs de bonne volonté et autres porte-parole célèbres

266. La politique du FNUAP concernant les Ambassadeurs de bonne volonté et les autres porte-parole célèbres a pour but d'atteindre de nouveaux publics importants et de sensibiliser davantage le public à l'importance de la santé sexuelle et procréative et des droits procréatifs, du FNUAP et de son mandat, en faisant appel à des défenseurs éminents et respectés de tierces parties.¹⁵⁶

267. Si le FNUAP dispose d'Ambassadeurs de bonne volonté et de porte-parole célèbres solides et pertinents (voir tableau 2), toutes les régions n'ont pas d'Ambassadeurs de bonne volonté auxquels le public puisse s'identifier, et il convient donc de poursuivre le travail. Dans ce contexte, la Directrice exécutive souhaitera peut-être engager des ambassadeurs régionaux et/ou honoraires pour l'Amérique latine et les Caraïbes ainsi que pour l'Afrique.

Tableau 2

Ambassadeurs de bonne volonté du FNUAP et autres porte-parole célèbres (novembre 2022)

Nom	Nationalité/région d'influence	Abonnés Instagram	Abonnés Facebook	Abonnés Twitter
Princesse héritière Marie de Danemark ^a	Danemark/Europe	651 000	359 000	s./o.
Ashley Judd	États-Unis/Mondial	629 000	606 000	386 000
Isha Sesay	Royaume-Uni/Europe	64 000	s./o.	298 000
Natalia Vodianova	Fédération de Russie/Mondial	3 500 000	s./o.	310 000
Catarina Furtado	Portugal/Europe	698 000	405 000	s./o.

¹⁵⁴ Manuel des politiques et des procédures, politique en matière de réseaux sociaux (15 janvier 2019).

¹⁵⁵ Recherche effectuée par le CCI. Il existe de nombreux comptes officiels des bureaux régionaux et de pays du FNUAP sur les réseaux sociaux (88 sur Twitter, 50 sur Instagram et 115 sur Facebook).

¹⁵⁶ FNUAP, Manuel des politiques et des procédures, politique et procédures pour le travail du FNUAP avec les Ambassadeurs de bonne volonté et les autres porte-parole célèbres (30 juillet 2021).

Princesse Basma Bint Talal	Jordanie/Moyen-Orient	18 400	1 500 000	s./o.
Reine mère Gyalyum Sangay Choden Wangchuck	Bhoutan/Asie	s./o.	37 000	s./o.

^a La présence de la Princesse héritière sur les réseaux sociaux se fait par le biais des plateformes numériques de la Maison royale du Danemark.

C. Site web

268. Le site web joue un rôle fondamental dans la construction d'une image du FNUAP en tant que voix pertinente, fiable et faisant autorité en matière de santé et de droits sexuels et procréatifs, en fournissant des données sur la manière dont le Fonds change la vie des personnes. Il propose une large sélection de thèmes, des données interactives et des articles et nouvelles soigneusement rédigés. Le site web principal est constamment mis à jour et constitue la carte de visite la plus pertinente de l'organisation. Outre le site web principal, les bureaux régionaux et de pays disposent de leurs propres sites web qui offrent une perspective régionale et locale sur le travail du FNUAP, rapprochant ainsi ses objectifs et ses résultats des lieux où les activités sont entreprises.

269. Le partenariat du FNUAP, avec l'application mobile « Flo », a accru la visibilité du Fonds. Flo est une application de santé féminine populaire dans le monde entier, qui est utilisée pour suivre les menstruations et prédire les cycles. Plus de 240 millions de personnes ont téléchargé Flo et 48 millions l'utilisent chaque mois. Avec plus de 100 experts médicaux, Flo soutient les femmes et les personnes qui ont leurs menstruations tout au long de leur vie procréative et fournit un suivi du cycle et de l'ovulation, des informations personnalisées sur la santé, des conseils d'experts et une communauté entièrement fermée où les femmes et les personnes qui ont leurs menstruations peuvent partager leurs questions et leurs préoccupations. L'application Flo Health est disponible dans plus de 22 langues.¹⁵⁷ Il s'agit d'un excellent exemple de sensibilisation et d'utilisation de la technologie et de la communication comme moyen de faire passer un message. Cependant, les informations sur Flo et son partenariat avec le FNUAP ne figurent que dans deux communiqués de presse du FNUAP datant de 2018. Ainsi, la Directrice exécutive souhaitera peut-être accroître la visibilité des partenariats qui contribuent à diffuser le message du FNUAP.

D. L'engagement des parties prenantes et la marque du Fonds des Nations Unies pour la population

270. Dans une agence financée sur une base volontaire, la capacité à impliquer les parties prenantes et à générer et maintenir efficacement le soutien du public pour ses objectifs est essentielle afin d'atteindre les objectifs stratégiques. La sensibilisation, la communication et la mobilisation des ressources sont interdépendantes. Des ressources suffisantes, tant humaines que financières, doivent donc être allouées pour garantir les résultats souhaités.

271. Dans le cadre du budget intégré pour 2022-2025, le FNUAP prévoit de dépenser 7,7 millions de dollars pour les partenariats d'entreprises, la communication et la mobilisation des ressources, comme suit : un investissement dans la mobilisation des ressources de 1,7 million de dollars axé sur l'optimisation du potentiel des partenariats avec la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales ainsi que des fonds communs des Nations Unies pour le mandat du FNUAP ; un investissement dans la communication de 4,1 millions de dollars pour améliorer la protection de la marque et la gestion des crises, la capacité de pointe pour les communications humanitaires et l'amélioration de la sensibilisation ; et un investissement dans les partenariats d'entreprises de 1,9 million de dollars, pour aider à rallier le secteur privé dans le monde entier à l'appui du mandat du FNUAP et de ses trois résultats transformateurs.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Voir <https://flo.health>.

¹⁵⁸ DP/FPA/2021/9, par. 73.

272. La question des ressources humaines doit également être prise en compte lors des discussions sur l'engagement des parties prenantes et la notoriété de la marque. La Division de la communication et des partenariats stratégiques devrait être la plus grande division du siège en termes de postes par unité organisationnelle,¹⁵⁹ avec 18,5 % du nombre total de postes prévus pour le siège.

273. Toutefois, d'après la présentation de la vision et de la stratégie de communication globale faite par le FNUAP le 16 mars 2022, 12 % des bureaux n'ont pas de personnel de communication à temps plein et 25 % du personnel de communication sont des stagiaires, des Volontaires des Nations Unies ou des personnes sous contrat de service. En outre, 45 % des bureaux indiquent que leur responsable de la communication fait partie de la direction. Les entretiens menés par l'équipe du CCI, tant au siège que dans certains bureaux régionaux, ont permis de confirmer ce constat et d'indiquer que les bureaux de pays ne disposent pas des ressources nécessaires pour répondre aux demandes extérieures et pour impliquer les parties prenantes de manière cohérente. Souvent, la responsabilité de la communication est un travail à temps partiel partagé avec d'autres activités. Le besoin de formation et de professionnalisation est particulièrement important dans la région et devrait être considéré comme une question urgente lors de l'examen des ressources financières et humaines.

274. La Directrice exécutive souhaitera peut-être établir des plans à court et moyen terme pour la formation à la communication et à l'utilisation de la technologie et des réseaux sociaux afin de professionnaliser la fonction de communication et de faciliter l'engagement des parties prenantes concernées et la réalisation des objectifs de communication du FNUAP.

E. Partenariats

275. Le système de partenariat du FNUAP s'articule principalement autour de la nécessité d'obtenir des ressources pour soutenir son mandat. Cette approche pratique des partenariats doit être comprise dans le contexte d'une organisation financée exclusivement par des contributions volontaires. En fait, la Division de la communication et des partenariats stratégiques, par l'intermédiaire du Service de la mobilisation des ressources et du Service des partenariats stratégiques, coordonne tous les efforts de mobilisation des ressources institutionnelles et de création de partenariats d'entreprises. Les efforts de mobilisation des ressources sont menés dans le cadre d'une architecture décentralisée, par l'intermédiaire des Bureaux de représentation du FNUAP et des Conseillers régionaux en mobilisation des ressources et en partenariats basés dans les six bureaux régionaux.

1. Cadre de partenariat

276. Les partenariats prennent différentes formes et, outre la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre des programmes du FNUAP, s'étendent à des domaines tels que le plaidoyer, la visibilité, la communication et le financement des droits sexuels et procréatifs des femmes et des filles dans le monde. Les principaux partenaires sont les gouvernements, les parlements, les organisations non gouvernementales, les organisations confessionnelles, les universités, les entités des Nations Unies, les institutions financières internationales, les organisations intergouvernementales, le secteur privé, les fondations privées, les médias et les partenaires de communication. Les partenariats du FNUAP s'inscrivent généralement dans quatre modèles : la mobilisation des ressources, y compris le soutien financier et les dons en nature de biens et de services ; l'innovation, y compris les institutions universitaires, contribuant à de nouvelles solutions ; la sensibilisation pour promouvoir l'approbation générale et la visibilité du FNUAP ; et les alliances afin de construire un soutien politique et financier pour le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement et les Objectifs de développement durable en s'associant avec des organisations de la société civile et des parlementaires.

277. Le FNUAP a mis en place un important réseau de partenaires d'exécution composé de plus de 1 600 organisations. Il s'agit d'entités auxquelles la Directrice exécutive a confié

¹⁵⁹ Ibid, annexe 1, tableau récapitulatif 1.

la mise en œuvre des activités du programme du FNUAP spécifiées dans un document signé. Ces entités assument l'entière responsabilité de l'utilisation efficace des ressources du FNUAP et de l'obtention des résultats convenus.¹⁶⁰ Le FNUAP sélectionne des partenaires d'exécution et leur donne des responsabilités. Il s'agit par exemple des gouvernements, des ONG, des institutions universitaires ou des entités des Nations Unies, conformément à sa politique et à ses procédures de sélection, d'enregistrement et d'évaluation des partenaires d'exécution et sur la base de leur expertise, de leur avantage comparatif, de leur capacité et de leur accès aux bénéficiaires. Dans le cadre du processus de sélection, le FNUAP évalue la capacité des partenaires d'exécution à prévenir l'exploitation et les abus sexuels. Lors de la sélection des partenaires d'exécution, le FNUAP préfère les gouvernements et les ONG locales, en particulier les ONG locales dirigées par des femmes. Les entités du secteur privé ne font pas partie du réseau des partenaires d'exécution. Les partenaires d'exécution sont des prestataires de services qui sont responsables de la prestation des services et qui sont donc examinés dans une autre section du présent examen sous l'angle de l'évaluation des risques, y compris les procédures d'assurance qui leur sont applicables (voir sect. VII.C ci-dessus).

278. Les partenariats ont été identifiés dans le plan stratégique du FNUAP pour 2022-2025 comme un accélérateur crucial pour la mise en œuvre des Objectifs de développement durable, et sont donc reflétés dans plusieurs cadres politiques clés, tels que la stratégie de mobilisation des ressources et le cadre de partenariats stratégiques pour 2022-2025.

279. Comme indiqué dans sa réponse au questionnaire institutionnel du CCI, le FNUAP finalise actuellement une nouvelle stratégie de mobilisation des ressources et de partenariat. La stratégie se concentrera sur les points suivants : (a) renforcer les partenariats avec les principaux donateurs gouvernementaux ; (b) attirer de nouveaux donateurs gouvernementaux (donateurs émergents) par le biais d'un modèle de partenariat ; (c) renforcer et élargir les partenariats multilatéraux ; (d) attirer divers donateurs, y compris le secteur privé, les entités philanthropiques, les particuliers, les institutions financières internationales et les banques régionales ; (e) augmenter les contributions des pays du programme ; (f) positionner le FNUAP en tant que partenaire de choix pour le financement humanitaire ; et (g) soutenir les pays en phase de transition de la subvention au financement.

280. Selon le FNUAP, la nouvelle stratégie est liée au cadre de partenariat stratégique pour 2022-2025. L'objectif de ce cadre est d'amener l'engagement des institutions avec les partenaires stratégiques privés à un niveau supérieur : (a) consolider les partenariats prioritaires existants ; (b) étendre les partenariats stratégiques ; (c) influencer les partenaires de manière proactive ; (d) renforcer les communications externes sur les partenariats et le positionnement public du FNUAP en tant que partenaire influent et leader dans le domaine de la santé et des droits sexuels et procréatifs ; et (e) renforcer les capacités en matière de partenariats stratégiques privés à tous les niveaux de l'organisation. Le cadre est complété par une nouvelle stratégie d'engagement avec les organisations de la société civile et les parlementaires pour 2022-2025, qui met l'accent sur les partenariats, en particulier avec les groupes et mouvements dirigés par des femmes, des féministes et des jeunes, afin de faire progresser les objectifs communs autour des droits sexuels et procréatifs et de l'égalité des genres.

281. Le FNUAP applique des procédures de diligence raisonnable pour la sélection des partenaires potentiels, y compris la consultation des informations disponibles par le biais d'initiatives à l'échelle du système, telles que le Pacte mondial des Nations Unies¹⁶¹ et le Portail des partenaires des Nations Unies. Le Secrétariat des Nations Unies, le FNUAP, le HCR, l'UNICEF et le PAM, avec le soutien opérationnel du Centre international de calcul des Nations Unies, ont uni leurs forces pour mettre en place le Portail des partenaires des

¹⁶⁰ Règlement financier et règles de gestion financière du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP/FIN/REG/Rev.10), article 2.1 (k).

¹⁶¹ Le Pacte mondial des Nations Unies aide les entreprises à faire des affaires de manière responsable en alignant leurs stratégies et leurs opérations sur 10 principes relatifs aux droits de l'homme, au travail, à l'environnement et à la lutte contre la corruption, et en prenant des mesures stratégiques pour faire progresser des objectifs sociétaux plus larges, tels que les Objectifs de développement durable, en mettant l'accent sur la collaboration et l'innovation (voir <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/our-work>).

Nations Unies, une plateforme permettant aux organisations de la société civile de s'engager avec les Nations Unies sur des opportunités de partenariat. Le Portail est conçu pour faciliter une collaboration harmonisée, efficace et aisée entre les Nations Unies et ses partenaires.

282. Bien que le FNUAP ait mis en place certaines politiques, les modalités d'engagement avec les ONG partenaires sont actuellement peu différenciées, ce qui peut parfois entraîner une lourde charge administrative pour certaines des plus petites ONG partenaires. Dans sa réponse au questionnaire institutionnel du CCI, le FNUAP a indiqué qu'il était en train d'élaborer une approche de partenariat plus différenciée pour résoudre ce problème.

2. Partenariats avec le secteur privé et autres partenariats stratégiques

283. Les contributions du secteur privé au FNUAP ont régulièrement augmenté au cours de la dernière décennie. En 2021, le FNUAP a reçu environ 67 millions de dollars de contributions du secteur privé et de fondations, impliquant une centaine de partenaires.¹⁶² Le Programme d'approvisionnement du FNUAP, le fonds thématique phare de l'organisation, a continué d'attirer de nouveaux investissements du secteur privé, principalement de la part de fondations. Ce montant comprend 56 millions de dollars d'aide d'urgence provenant de trois fondations, dont la Fondation Bill et Melinda Gates et la Fondation du Fonds d'investissement pour l'enfance. Des entreprises privées ont également apporté un soutien d'urgence au Programme d'approvisionnement du FNUAP en faisant des dons monétaires et en nature.

284. Le FNUAP a intensifié ses activités de sensibilisation auprès du public. En 2021, dernière année de la phase de démarrage des opérations du Programme de dons individuels du FNUAP, le FNUAP a collecté 2 millions de dollars auprès de 23 000 donateurs dans plus de 180 pays à travers le monde. Plus de 60 % des dons collectés ont servi à financer les ressources essentielles du FNUAP. Dans l'ensemble, le Programme de dons individuels a dépassé de 23 % son objectif pour 2019-2021, ce qui démontre une fois de plus le potentiel de cette importante source de financement pour l'organisation.¹⁶³

285. Le FNUAP s'est engagé à coordonner le système de développement des Nations Unies et dispose de modalités claires pour s'engager dans des partenariats avec des entités des Nations Unies aux niveaux mondial, régional et national. Au niveau mondial, le FNUAP collabore avec l'ensemble du système des Nations Unies pour élaborer des orientations techniques, programmatiques et humanitaires, ainsi que des rapports techniques, par le biais de mécanismes interinstitutions (à savoir le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, le Comité de haut niveau sur les programmes et le Comité directeur interinstitutions sur la réponse humanitaire) et de partenariats stratégiques bilatéraux (à savoir avec le Bureau de coordination du développement, ONU-Femmes, l'UNICEF, le PNUD, l'OMS, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, le HCR, le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies, le Bureau de l'Envoyé du Secrétaire général pour la jeunesse et d'autres). Une stratégie de coopération Sud-Sud et triangulaire a été mise au point, notamment pour renforcer la capacité des bureaux régionaux et de pays du FNUAP à mobiliser des ressources.

3. Partenariats : travail en cours

286. L'approche du FNUAP en matière de partenariats est précisée dans divers cadres, stratégies et directives relatifs aux partenariats d'entreprises, dont plusieurs sont actuellement en cours de révision et/ou n'ont pas encore été finalisés. L'Inspectrice observe que, dans l'ensemble, des progrès ont été réalisés dans des domaines déjà identifiés comme prioritaires dans la précédente stratégie de mobilisation des ressources de 2015,¹⁶⁴ qui comprenait une feuille de route décrivant les partenariats et les nouveaux canaux que le FNUAP explorait pour obtenir des financements et son engagement à accroître les contributions du secteur privé, de la société civile, des organisations philanthropiques, du grand public, des institutions financières internationales et des alliances mondiales public-privé, et à établir des

¹⁶² DP/FPA/2022/10 et DPA/FPA/10/Corr.1, par. 66 et 67.

¹⁶³ Ibid, par. 70.

¹⁶⁴ DP /FPA/2015/11.

partenariats stratégiques avec eux,¹⁶⁵ y compris des efforts pour attirer et diversifier les donateurs et de nouveaux partenariats.

287. Attirer de nouveaux donateurs pour diversifier la base de financement peut s'avérer difficile. Si les ressources obtenues ces dernières années montrent une tendance à la hausse, des progrès supplémentaires peuvent être accomplis dans l'élargissement des partenariats avec des donateurs non traditionnels. Malgré les efforts déployés, le FNUAP reste tributaire de ses 20 principaux donateurs, qui sont essentiellement des gouvernements, pour plus des deux tiers de son financement. L'Administration du FNUAP est consciente de ce problème et continue à développer des initiatives de mobilisation des ressources pour relever ces défis, qui sont abordés dans la section IV du présent examen.

288. L'Inspectrice espère que les nouvelles stratégies et les nouveaux instruments en cours d'élaboration permettront de relever les défis du partenariat exprimés dans la stratégie de mobilisation des ressources de 2015 et réitérés dans le plan stratégique pour 2022-2025. Selon elle, la nouvelle stratégie devrait inclure des indicateurs pertinents et clairs visant à faciliter le suivi et l'établissement de rapports de manière régulière, par le biais des rapports relatifs au dialogue structuré sur le financement, des progrès et des résultats obtenus par les différents canaux de partenariat (c'est-à-dire le secteur privé, les organisations de la société civile, les institutions financières internationales, le monde universitaire et les médias).

¹⁶⁵ Ibid, par. 17 (d).

Annexe I

Article 17, paragraphe 1, du code de conduite pour les hauts fonctionnaires de la Banque centrale européenne, relatif aux règles d'après-emploi

17,1. Les membres informent par écrit le Président ou la Présidence de l'organe de haut niveau de la Banque centrale européenne (BCE) concerné et le Comité de la déontologie de leur intention d'exercer une activité professionnelle rémunérée au cours des deux années suivant la fin de leur mandat ou la date de cessation de leurs fonctions en tant que membre d'un organe à haut niveau de la BCE.

En outre, ils ne peuvent exercer une activité professionnelle rémunérée qu'avec :

(a) Un établissement de crédit important ou moins important après l'expiration d'une période d'un an à compter de la fin de leur mandat ou de la date de cessation de leurs fonctions en tant que membre d'un organe de haut niveau de la BCE ;

(b) Toute autre institution financière non identifiée au paragraphe (a) ci-dessus après l'expiration d'une période de six mois à compter de la fin de leur mandat ou de la date de cessation de leurs fonctions en tant que membre d'un organe de haut niveau de la BCE ;

(c) Toute entité exerçant des activités de lobbying en relation avec la BCE, ou des activités de conseil et/ou de représentation pour la BCE ou pour toute institution identifiée aux paragraphes (a) ou (b) ci-dessus, après l'expiration d'une période de six mois à compter de la fin de leur mandat ou de la date de cessation de leurs fonctions en tant que membre d'un organe de haut niveau de la BCE.

En outre, les membres du Conseil d'administration et du Conseil des gouverneurs ne peuvent exercer une activité professionnelle rémunérée qu'avec :

(d) Une contrepartie de l'Eurosystème dans les opérations de politique monétaire ou de change après l'expiration d'une période d'un an à compter de la fin de leur mandat ou de la date à laquelle ils cessent d'être membres du Conseil d'administration ou du Conseil des gouverneurs, selon le cas ;

(e) Un opérateur de système de paiement ou de règlement, une contrepartie centrale ou un fournisseur d'instruments de paiement soumis au contrôle de la BCE après l'expiration d'une période de six mois à compter de la fin de leur mandat ou de la date à laquelle ils cessent d'être membres du Conseil d'administration ou du Conseil des gouverneurs, selon le cas.

Annexe II

Aperçu des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection

Rapport		Effet escompté	Les Nations Unies et leurs fonds et programmes														Agences spécialisées et AIEA														
			CEB	Nations Unies ^d	ONUSIDA	CNUCED	ITC	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONU/DC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Pour action		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	Pour information		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Recommandation 1	a							L																							
Recommandation 2	d							L																							
Recommandation 3	a							E																							
Recommandation 4	a							E																							
Recommandation 5	a							L																							
Recommandation 6	a							L																							

Légende :

- L** : recommandation pour décision par l'organe législatif
- E** : recommandation pour action du chef de secrétariat
- : la recommandation ne nécessite pas d'action de la part de cette organisation

Effet escompté :

- a** : amélioration de la transparence et de la responsabilisation ; **b** : diffusion des bonnes/meilleures pratiques ; **c** : amélioration de la coordination et de la coopération ;
- d** : renforcement de la cohérence et de l'harmonisation ; **e** : amélioration du contrôle et de la conformité ; **f** : efficacité accrue ; **g** : économies financières significatives ;
- h** : amélioration de l'efficacité ; **i** : autres.

* Comme indiqué dans le document ST/SGB/2015/3.